This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 038 573 465

VE RI TAS

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

(Class of 1817)

20 Apr. 1900 — 25 Apr. 1901.

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

TOME TREIZIÈME

7e ANNÉE

JANVIER A JUIN

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT

—

1900

Gov 75.2
1K 271

Sewer fund

Title

N° 1. Septième Année. Janvier-Février 1900.

HARVARD COLLEGE LIBRARY
APR 20 1900
CAMBRIDGE, MASS.

REVUE DU DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — La crise de la science politique, par **M. M. Deslandres**.
II. — La révision pour fait nouveau, par **M. E. Naquet**.
III. — Le pouvoir souverain au Japon, par **M. L. Muller**.
IV. — Chronique internationale (L'impérialisme et l'américanisme aux Etats-Unis), par **M. A. Geouffre de Lapradelle**.
V. — Chronique politique, par **MM. Zédyx** (France), **Dupriez** (Belgique), **Hantich** (Autriche).
VI. — Analyses et comptes rendus : Bertolini, *Il governo locale inglese e le sui relazioni con la vita nazionale*, C. R., par **M. V. E. Orlando** ; Rossignol, *Le canal de Suez*, C. R., par **M. A. Mérignhac**.
VII. — Revue des périodiques : Périodiques français *(Revue Bleue)*, par **M. F. Moreau**
VIII. — Variétés : *Les concours d'agrégation des facultés de droit.*
IX. — Actes et documents officiels.
X. — Travaux parlementaires.
XI. — Bulletin bibliographique

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française, Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, min. des colonies; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, avoc. gén. à la Cour de cassation; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, anc. direct. de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, Remé Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, députés; Dareste, Robiquet, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffite, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, chef de la statistique au ministère de la Justice; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Faure, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Henry Michel, Saleilles, Souchon, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille)); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boek, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); R. Beudant, Michoud, De Lapradelle (Univ. de Grenoble); Garçon, Jacquey, Jacquelin, A. Wahl (Univ. de Lille); Lameire, Pic (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Arthur Piedelièvre, Turgeon (Univ. de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand, (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Breslau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, G. Meyer (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de München); Stieda (Univ, de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: M. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement: MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrisson Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik, Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Inspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privatdoc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

Canada: Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal; C. de Lorimier, cons. a la Cour sup.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LA CRISE DE LA SCIENCE POLITIQUE

HARVARD COLLEGE LIBRARY
APR 20 1900
CAMBRIDGE, MASS.

SOMMAIRE. — Introduction. — Caractère et but de [illegible] § I. *De l'abandon de la science politique.* — Causes de cet abandon : dispositions morales du temps présent, scepticisme, fatalisme, quiétisme politiques, prédominance des préoccupations économiques, sociales et religieuses. — Illégitimité de ces sentiments, de ces tendances et de cet abandon.

§ II. *De la nécessité d'une renaissance de la science politique.* — La crise de l'Etat moderne. — Conflit entre ses tendances internes, mouvement spontané de la démocratie, qui tend à l'affaiblissement de l'Etat, et ses conditions externes, rivalités et luttes internationales, qui tendent à la restauration du principe d'autorité. — Difficulté particulière du problème politique actuel : conciliation de la démocratie et de la force de l'État. — Nécessité de la renaissance de la science politique.

Quand on aborde l'étude de la science politique, la première impression que l'on éprouve est celle d'un demi-abandon. Il semble — que l'on franchit le seuil d'une maison délaissée. Dans ce domaine particulier des sciences sociales on voit l'activité scientifique, ailleurs en plein essor, comme engourdie et somnolente.

Et alors on est pris de doute et d'hésitation. Peut-être cette science mérite-t-elle cet abandon ? Peut-être a-t-elle perdu sa raison d'être ? Peut-être est-elle vaine ou moins utile que d'autres ?

Ce doute, je l'ai éprouvé, et je me suis posé ces questions. Mais quand j'ai examiné les motifs qui semblent bien avoir provoqué la désertion des études constitutionnelles, aucun ne m'a paru décisif; et quand j'ai considéré les circonstances présentes dans lesquelles se trouve l'Etat moderne, j'ai reconnu au contraire que le problème politique est particulièrement pressant et difficile aujourd'hui. J'en ai conclu qu'une *renaissance de la science politique* est éminemment désirable.

Et comme une seule chose peut provoquer la renaissance d'une science, à savoir l'application d'une *méthode*, sinon absolument nouvelle, du moins d'une rigueur nouvelle, je me suis demandé quelles ont été les méthodes jusqu'ici suivies en cet ordre d'études. Il m'a semblé alors qu'on en avait souvent employé de défectueuses ou d'insuffisantes et qu'il y avait peut-être à renouveler la science par le renouvellement de la méthode.

Ce n'est pas sans hésiter que je publie ces observations: questions que je me suis posées à moi-même sur l'*état*, l'*utilité* et *les méthodes de la science politique* et réponses que j'ai cru pouvoir me faire. Je ne me dissimule pas que ces aperçus, les premiers surtout, n'ont pas toujours le tour technique et doctrinal auquel on est habitué et que je ne fais souvent qu'effleurer des problèmes considérables, qui mériteraient des études autrement approfondies. Mais ceci n'est qu'une sorte d'examen de conscience préalable, préface des travaux de science politique auxquels je voudrais me livrer. Et peut-être, telles quelles, ces réflexions intéresseront-elles ceux que cette science ne laisse pas indifférents et secoueront-elles un peu l'indifférence de quelques autres?

I. — *De l'abandon de la science politique.*

En 1862, M. Dupont-White écrivait cette phrase humoristique, mais fort exacte: « On peut trouver étrange que ce pays avec tant de traités sur les participes et sur le libre-échange, n'en ait pas un sur le gouvernement représentatif » (1). On pourrait presque l'écrire encore aujourd'hui.

(1) Introduction au *Gouvernement représentatif*, de Stuart Mill, p. VI.

C'est un fait, dont nous devons rechercher les causes, qu'alors que la politique est la chose qui passionne le plus les hommes, la science politique est la science qui semble les laisser le plus indifférents, et que, parmi toutes les sciences morales et politiques, c'est elle qui a, pour nous servir de l'expression à la mode, la littérature la plus pauvre.

Les catalogues juridiques regorgent de livres sur le droit privé, traités généraux aux nombreux volumes et innombrables monographies. L'économie politique alimente à elle seule une librairie pleine d'activité. La science sociale, née d'hier, se constitue en une bibliothèque dont les ouvrages se succèdent de mois en mois. Le droit administratif, le droit international public, le droit criminel, ne sont pas moins riches en travaux de toutes sortes.

En face de ces richesses, combien le droit constitutionnel ne semble-t-il pas déshérité.

Il serait injuste pourtant, pour ne parler que des écrivains français de ce siècle, d'oublier les fortes œuvres du temps de l'Empire et de la Restauration, les œuvres de de Maistre, de Ballanche, de de Bonald, qui eurent l'honneur et le mérite de dissiper les illusions des théories révolutionnaires d'un individualisme si outré, et celles de Benjamin Constant, credo et catéchisme de l'Ecole libérale, et les écrits et les discours de Royer-Collard et de Guizot qui en mirent la doctrine en contact avec les faits, et le brillant pamphlet de Chateaubriand, *la Monarchie selon la Charte*, œuvre de parti sans doute, mais œuvre étincelante et pleine de ces formules, qui sont comme des médailles frappées pour toujours ; ce sont les œuvres d'esprits, faits puissants par les grands événements auxquels ils avaient assisté.

Au milieu du siècle, il faut rappeler l'œuvre si attachante par sa foi en la vertu éducatrice de la liberté de de Tocqueville, celle d'Auguste Comte, moins séduisante, lourde et pénible, mais qui devait être d'une influence si considérable et le grand traité de Rossi, première exposition professorale chez nous du droit constitutionnel.

Sous le second Empire, avec les Duvergier de Hauranne, les Dupont-White, les Laboulaye, les Passy, les Vacherot, les Jules Simon, les de Broglie, les Prévost-Paradol, on trouve de

chauds et éloquents apôtres du parlementarisme et de la liberté. Dans l'étouffement de la presse, dans le silence de la tribune, c'est dans leurs ouvrages que se font entendre les protestations contre le gouvernement impérial.

Depuis 1870, nous voyons des écrivains suivre l'exemple de de Tocqueville et renouveler son heureuse tentative d'études sur les pays étrangers; les livres de MM. de Chambrun et de Noailles, pour les Etats-Unis, ceux de MM. Glasson, Boutmy, de Franqueville, pour l'Angleterre, font autorité, même au-delà des mers. D'autres auteurs se sont consacrés à l'étude des principes généraux du droit public, comme MM. Beudant, de Vareilles-Sommière, Courcelle-Seneuil. D'autres ont exposé le régime de notre Constitution, comme MM. Esmein et Lefebvre, le premier en un traité dont il n'a voulu faire qu'un manuel mais qui est vraiment une œuvre scientifique ; le second, en des pages rapides mais remarquables par l'élévation et la vigueur de la pensée. D'autres, comme MM. Fuzier-Hermann, Saint-Girons, Duguit, Moreau, d'Eichtal, Benoist, Paul Laffitte, Desplaces, Hervieu, Larcher, Signorel, Michon, ont écrit sur des points spéciaux, sur des institutions particulières de notre système politique, des monographies précieuses souvent. Enfin nous avons, avec le *Traité de droit politique* de M. Pierre, un très utile et très riche recueil de nos usages parlementaires, loi de nos assemblées politiques.

La science politique n'a donc pas été complètement désertée chez nous.

Mais je remarque que le nombre de ceux qui s'y sont voués est, en définitive, bien restreint, puisqu'en quelques lignes nous avons à peu près passé en revue le contingent d'un siècle.

Je remarque que les œuvres les plus considérables sont les plus anciennes.

Je remarque que beaucoup de celles-là sont bien des œuvres sur la politique, mais sont surtout des *écrits politiques*. Celles de Benjamin Constant de Chateaubriand, de de Tocqueville, de Jules Simon, de Prévost-Paradol, de de Broglie, sont des manifestes de partis, sinon même des pamphlets, bien plutôt que des ouvrages à allure scientifique.

Je remarque que dans les travaux d'aujourd'hui on ne sent

presque jamais une inspiration large, une orientation prise en des principes supérieurs, qui en feraient l'expression d'une doctrine forte et cohérente, — où trouver parmi les auteurs contemporains que j'ai cités les représentants d'écoles à opposer les unes aux autres ? — ni une méthode solide, sûre, consciente d'elle-même, qui donnerait à leurs conclusions une valeur définitive.

Je remarque enfin que ces œuvres n'éveillent même pas l'attention qu'elles mériteraient, qu'elles ne sont guère connues que des spécialistes, qu'elles n'atteignent pas ce que l'on peut appeler le public.

Et c'est de tout cela que je conclus qu'il y a une *crise de la science politique* et que le droit constitutionnel est comme une branche, sinon morte, du moins atrophiée sur le tronc puissant des sciences politiques aux autres ramurès si luxuriantes (1).

De cet abandon des études politiques, desquelles semblent se détourner les penseurs, pour lesquelles le public n'a plus de passion ni même d'attention véritable, que ne vivifient plus le souffle de quelques grandes idées ou l'application de quelque méthode puissante, je me propose de rechercher les *causes* et de montrer qu'elles ne sont pas légitimes.

On a donné comme premier motif que les ouvrages de droit public ont perdu leur raison d'être, parce qu'en cette matière le travail des idées se fait par d'autres procédés ; que c'est dans les journaux et à la tribune que s'exposent les doctrines et que s'élabore la science politique. Et l'on a fait remarquer, qu'en effet, c'est aux époques où ni la tribune ni la presse n'étaient libres, que les écrits politiques ont eu le plus d'ampleur et trouvé le plus de succès.

J'écarte tout de suite cette explication tout à fait insuffisante

(1) Il semble bien qu'il y ait, en effet, une indifférence générale pour la science politique, j'en vois une preuve dans la place restreinte faite dans nos Écoles de droit parmi les enseignements du doctorat politique au droit constitutionnel. J'en vois une preuve également dans le choix des sujets proposés par l'Académie des sciences morales et politiques ; actuellement, en 1900, il n'y a pas un seul sujet de science politique proprement dite mis au concours.

à mon avis. La tribune où dominent les passions et l'intérêt des partis, bien plus que le respect et l'amour de la vérité, les journaux aux articles décousus et hâtifs, écrits au hasard des événements, sous l'inspiration du jour, sans recherches ni études sérieuses, sont de tristes artisans de science ; et si l'on se contente des incertaines doctrines qu'ils élaborent, c'est qu'il y a abandon pour d'autres et plus sérieuses causes de la science politique. D'ailleurs, les journaux ne traitent-ils pas des questions économiques et financières autant que des questions constitutionnelles et cela empêche-t-il la science économique et financière de se développer largement en dehors d'eux ?

La liberté de la presse et de la tribune, là n'est donc pas l'explication de l'affaissement des études constitutionnelles.

Cette explication, je la crois beaucoup plus profonde ; je la vois, en effet, dans un ensemble de sentiments et de dispositions morales des générations présentes constituant, si je puis employer cette expression un peu prétentieuse, un *état d'âme* particulièrement défavorable. *Scepticisme*, *fatalisme*, *optimisme* ou *quiétisme politique*, absorption des esprits par les *questions économiques et sociales* ou par la *question religieuse*, considérées comme primant toutes les autres, parce que le progrès et le bonheur y seraient surbordonnés, c'est en ces sentiments, qui dominent plus ou moins consciemment les hommes d'aujourd'hui, que j'analyse cet état d'âme, cause de détachement à l'égard de la science politique.

Le *scepticisme*, en matière d'institutions politiques, de formes gouvernementales, le désabusement à l'endroit de l'efficacité des combinaisons constitutionnelles, est-il nécessaire d'insister beaucoup sur la force et la généralité de ce sentiment ? Un homme de grande expérience politique, un parlementaire d'ancienne date, M. de Laveleye, dans son dernier livre, *le Gouvernement dans la démocratie*, où il déposait comme à la hâte ses réflexions, fruits d'une longue pratique des affaires publiques, écrivait naguère, pour s'excuser, sans doute, de ce livre de science politique, cette phrase assez désenchantée : « On ne s'enthousiasme plus guère ni pour la

République, ni pour la Monarchie » (1). Il ne faisait que constater l'évidence. Il est manifeste qu'à voir en moins d'un siècle se succéder, et à plusieurs reprises, toutes les combinaisons gouvernementales : la Monarchie constitutionnelle, la République conventionnelle, la République directoriale, l'Autocratie consulaire et impériale, la Monarchie parlementaire sous deux aspects, la République également parlementaire, puis de nouveau l'Empire, puis de nouveau la République, et à expérimenter que chacun de ces régimes, après avoir apporté au pays son contingent de bonheur et sa dose de calamités publiques, a abouti ou peut aboutir à une catastrophe, la foi en la vertu des formes et des systèmes politiques a été déracinée de notre sol. Comme l'homme que le malheur frappe de coups trop répétés se prend à douter de l'heure qui vient et ne peut plus croire à la stabilité, même relative, des choses de ce monde, notre pays, si souvent ébranlé par les révolutions, est tombé, en matière politique, dans une sorte de doute absolu. Le peuple semble avoir résumé sa philosophie politique en cet axiôme trivial : « Plus ça change et plus c'est la même chose », et les hommes politiques, eux-mêmes, se sont abandonnés au même scepticisme. De M. Dufaure, par exemple, que nous entrevoyons comme presque un doctrinaire, Renan a pu écrire en recevant son successeur à l'Académie française : « Il était impossible de dire à quel parti appartenait M. Dufaure. C'était à peine un homme politique (j'entends le dire à son éloge), c'était un homme de réforme et de pratique » (2). « La bonne gestion des affaires était à ses yeux un intérêt supérieur à la politique proprement dite » (3), « la politique proprement dite », c'est-à-dire le triomphe d'un système, de certaines conceptions politiques. Et, nous voyons M. Scherer, homme à l'esprit puissant pourtant et aux idées bien nettes, écrire cette profession de foi, qui est une sorte de profession de non-foi en la valeur des formes politiques en général et de la démocratie en particulier : « Je me persuade que la nature humaine restera éter-

(1) De Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, préface, p. VII.
(2) Renan, Réception de M. Cherbuliez à l'Académie française, *Discours et conférences*, 2e édition, p. 101.
(3) *Eod. loc.*, p. 99.

nellement assez semblable à elle-même et dans tous les cas que ce ne sont pas des formes de gouvernement ou des mesures d'économie sociale qui la modifieront ». « La démocratie n'est ni l'âge d'or, ni le pays de Cocagne, elle est simplement une forme de gouvernement, semblable aux autres, en ce qu'elle a ses avantages aussi bien que ses inconvénients, et, comme toutes les institutions humaines ne valant que par l'usage qu'on en fait » (1). L'indifférentisme politique est bien parmi les hommes politiques, comme dans les masses de la nation elle-même, un état d'esprit très répandu et c'est bien évidemment une première cause qui doit expliquer la crise actuelle de la science politique.

Dans le même sens que le scepticisme politique a d'ailleurs agi une seconde disposition de nos esprits, le *fatalisme*.

Incessamment, en effet, tout au cours du siècle, on a travaillé à la ruine de l'idée de liberté, surtout dans le domaine des institutions politiques. A son début, une révolution violente se produisit contre les idées du Contrat social, contre cette théorie que la libre volonté des individus, des membres du souverain, crée la constitution de l'Etat. L'école théocratique des Saint-Martin, des de Bonald, des de Maistre, des Ballanche, s'insurgea contre cette orgueilleuse prétention de l'homme d'être le maître des destinées de la société (2). La volonté divine, une force supérieure à la volonté humaine, telle était pour ces écrivains la source des constitutions des peuples. Puis ce fut le positivisme qui, avec Auguste Comte, chercha à faire de la science politique une pure « *science d'observation* » ; le rôle de l'homme politique étant de déterminer, par la constatation des lois naturelles qui président à la marche des sociétés humaines, l'avenir de ces sociétés pour simplement favoriser leur progrès (3). Puis vinrent le déterminisme et l'évolutionnisme qui, avec la grande autorité des Taine et des Spencer, ruinèrent de plus en plus dans les consciences l'idée de liberté, prétendant trouver la formule même de la loi suivant laquelle l'évolution des sociétés se

(1) L. Scherer, *La démocratie et la France*, 1884, p. 2 et 3.

(2) Voyez principalement : de Maistre, *Essai sur le principe générateur des Constitutions*.

(3) Voyez A. Comte, surtout : *Opuscules de philosophie sociale*.

poursuit. De l'*Essai sur Tite-Live*, œuvre de début, aux *Origines de la France contemporaine*, chef-d'œuvre final et inachevé, pendant près de quarante années, Taine a chez nous incessamment formulé la théorie déterministe. Dès la préface de ce premier ouvrage, il se couvrait de l'autorité de Spinoza pour poser ce principe : « L'homme n'est pas dans la nature comme un empire dans un empire, mais comme une partie dans un tout, et *les mouvements de l'automate spirituel qui est notre être sont aussi réglés que ceux du monde matériel où il est compris* » (1). Dans chacun de ses livres, nous en pourrions trouver une formule nouvelle. Mais je me contenterai de cette application dernière de sa doctrine aux choses politiques : « *La forme politique dans laquelle un peuple peut entrer et rester n'est pas livrée à son arbitraire, mais déterminée par son caractère et son passé ?* » (2). Et Spencer, qui eut sur nous une influence peut-être encore plus grande que celle de Taine, fut plus encore que lui le négateur de la liberté humaine. Sa doctrine se résume en cette formule : « Le plus beau résultat qu'on puisse atteindre en sociologie, c'est d'embrasser le vaste agrégat hétérogène du genre humain, de manière à voir comment *chaque groupe se trouve à chaque période déterminé en partie par ses propres antécédents et en partie par les actions passées et présentes que les autres groupes exercent sur lui* » (3).

Ainsi donc : les formes politiques des Etats ne sont pas le fruit de la volonté humaine ; la politique n'est qu'une science d'observation ; la nature et l'histoire choisissent pour nous nos constitutions ; les groupes sociaux sont déterminés par leurs antécédents et leur milieu ; voilà les leçons que depuis cent ans les plus grands maîtres de la pensée moderne ont données aux générations de ce siècle. Que les philosophies théocratique, positiviste, déterministe, évolutionniste ne fussent pas à proprement parler fatalistes, c'est possible, il n'en est pas moins vrai que c'est dans le fatalisme qu'elles ont trempé l'âme moderne. Et dès lors il n'est pas étonnant, que beaucoup d'hommes d'aujourd'hui se désintéressent des problèmes poli-

(1) Taine, *Essai sur Tite-Live*, 1855, préface.
(2) Taine, *l'Ancien régime*, préface, p. III.
(3) H. Spencer, *Principes de sociologie*, t. I, p. 590.

tiques. C'est, qu'en effet, l'abdication est la sagesse, si la volonté humaine est impuissante.

Il est encore des hommes qui, sans être sceptiques ou fatalistes, demeurent, eux aussi, indifférents au problème politique pour cette excellente raison qu'ils le croient résolu. Ce sont les *optimistes*, les *quiétistes*, les satisfaits du régime actuel. Pour eux, les révolutions sont terminées. L'humanité, après avoir brisé les moules étroits, rigides et oppressifs de l'ancien régime, a trouvé dans la démocratie représentative la forme politique libératrice en laquelle elle peut désormais développer ses forces et son activité. La liberté, l'égalité, le suffrage universel, le régime représentatif et parlementaire obtenus en un siècle de luttes fournissent aux nations modernes le type le plus parfait de gouvernement et les conditions les plus sûres de prospérité publique et privée.

Cette croyance à l'existence d'un gouvernement qui serait « le meilleur des gouvernements » et la fin de l'évolution politique des peuples compte de notables et même d'illustres adeptes. C'est ainsi que M. Vacherot en son livre de « *la Démocratie* » de 1859 n'hésitait pas à déclarer : — que « les sociétés n'ont, dans le cours de l'histoire, que traversé des formes politiques provisoires », mais qu'elles « aspirent, sans l'avoir atteinte, vers leur forme définitive, la démocratie » (1) : — que « la démocratie est la seule forme *vraie* de la politique, toutes les autres, monarchie pure, monarchie tempérée, aristocratie n'en étant que des formes *réelles* : transitoires comme les nécessités auxquelles elles répondent » (2). Plus tard M. Hippolyte Passy dans son livre « *Des formes de gouvernement* » se montrait, lui aussi, ferme croyant du régime représentatif. « Il n'est pas impossible, disait-il, que le régime représentatif subisse encore des échecs sur tel ou tel point du continent européen ; mais par cela même qu'il a pris racine dans un grand nombre d'Etats divers, les lumières qu'en demande, et qu'en apporte la pratique, se multiplieront rapidement et les fautes à éviter deviendront à la fois plus rares et plus faciles à réparer » (3). Et il est un auteur dont la foi a dépassé celle

(1) E. Vacherot, *la Démocratie*, p. 213.
(2) *Eod. loc.*, p. 2.
(3) Hippolyte Passy, *Des formes de gouvernement*, 454, 455.

des Vacherot et des Passy. C'est un auteur qui n'est pourtant pas de notre pays, de cette France, terre d'illusions et de chimères, mais d'Angleterre, pays peu idéaliste, et positif comme l'on sait, c'est Stuart Mill qui a écrit tout un livre « *le Gouvernement représentatif* » pour démontrer la perfection de ce régime politique. Ouvrez, si vous ne l'avez déjà fait, ce livre et vous verrez Stuart Mill consacrer un chapitre à cette démonstration : « *L'idéal de la meilleure forme de gouvernement est le gouvernement représentatif* » ; et le terminer par cette catégorique affirmation : « *le type idéal d'un gouvernement parfait ne peut être que le type représentatif* » (1).

La démocratie représentative terme de l'évolution politique des sociétés modernes, ou tout au moins large palier de repos où elles doivent s'arrêter longuement au cours de leur ascension vers les formes supérieures du gouvernement, cette idée n'est-elle pas aujourd'hui très répandue parmi nous ? Est-ce qu'en vieillissant notre régime politique ne semble pas acquérir une sorte d'intangibilité ? Est-ce que l'idée de la possibilité, de l'opportunité d'une réforme constitutionnelle ne semble pas ne pouvoir appartenir qu'à des révolutionnaires de profession ? Est-ce qu'il y a pas eu stupéfaction et scandale quand des hommes modérés ont parlé de la nécessité d'une transformation de nos institutions politiques ? (2) Est-ce que les révisions tout à fait d'importance secondaire qui ont eu lieu ou qui ont été proposées dans nos Chambres n'ont pas été uniquement des armes de lutte politique ? Si le Sénat a été touché par des réformes n'était-ce pas moins à lui-même qu'au parti qu'il abritait derrière ses murailles qu'on en voulait ?

Il règne donc parmi certains docteurs politiques et chez beaucoup d'hommes de nos jours un *optimisme politique*, une confiance aveugle en la vertu de notre régime républicain démocratique et parlementaire. Dès lors à quoi bon les études constitutionnelles, pourquoi s'acharner à trouver au problème

(1) Stuart Mill, *Le régime représentatif*, ch. III, p. 83.

(2) On sait la propagande révisionniste qui a été entreprise sous l'inspiration de MM. de Marcère et Charles Benoist. (La Constitution et la Constituante lettre de M. de Marcère à M. Marcel Fournier, *Rev. polit. et parl.* 1899. I. 225 et s. ; II. 253 et s. — La Crise de l'État moderne de M. Charles Benoist). On peut voir dans l'article de M. Ferdinand-Dreyfus, *La Constitution de* 1875, paru dans la *Rev. polit. et parl.* 1899, p. 468, la manifestation du sentiment d'étonnement et de réprobation qu'elle a provoqué.

politique une solution nouvelle? si l'idéal est atteint, la recherche et l'effort sont inutiles.

Nos sociétés modernes cèdent d'ailleurs d'autant plus volontiers à ces sentiments de scepticisme, de fatalisme et de quiétisme politique qu'elles sont absorbées par des préoccupations d'un autre ordre. A la fièvre politique de la fin du siècle dernier et dont des crises se sont produites jusqu'au delà de la moitié de celui-ci, ont succédé la fièvre économique et la fièvre religieuse. « *La question sociale et la question religieuse, tels sont les problèmes qui occuperont surtout les esprits pendant les années qui vont suivre* » (1) écrivait encore récemment M. de Laveleye.

Et, en effet, ne voit-on pas la société moderne se ruer à la poursuite de la fortune. Arriver au maximum de la production et de la consommation, rapprocher les classes sociales, combattre les privilèges de la richesse, améliorer la condition des moins fortunés; voilà le problème qui sollicite notre attention et qui semble l'accaparer tout entière et c'est ainsi que la question économique prime, aujourd'hui, complètement le problème politique. Veut-on quelques illustrations de cette idée? Voyez les titres mêmes que prennent les partis politiques ; comme ils révèlent l'orientation des esprits ! Jadis on se qualifiait d'*impérialistes*, de *monarchistes*, de *républicains modérés*, d'*opportunistes*, de *radicaux*, l'échantillonnage s'établissait sur des nuances politiques; aujourd'hui, on se dit : *conservateurs*, *progressistes*, *radicaux*, *radicaux socialistes*, *socialistes*, l'étiquetage se fait sur des idées économiques. De même, des programmes : autrefois, c'étaient des régimes politiques divers allant de la monarchie légitime à la démocratie conventionnelle sans chef d'Etat et sans seconde chambre, en passant par la république modérée, monarchie sans roi, des Thiers, des Dufaure, des Wallon, des Laboulaye, que les différents partis offraient aux pays pour gagner ses suffrages; aujourd'hui le chapitre des réformes politiques a presque disparu des professions de foi; c'est sur des questions comme l'impôt sur le revenu que les batailles électorales se livrent.

(1) De Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*, préface, p. VII.

Voyez encore, hors de chez nous, en Allemagne, une preuve éclatante de cette prédominance des préoccupations sociales sur les préoccupations politiques. Là une grande nation moderne vit encore sous un régime presque despotique ; l'Empereur traite comme quantités négligeables et le *Bundesrath*, qui représente la souveraineté des États confédérés, et le *Reichstag*, qui incarne la souveraineté de la Nation allemande en son unité ; l'Empereur confisque le pouvoir législatif en monopolisant en fait à son profit l'initiative des lois et en exerçant un veto réel, sinon légal, vis-à-vis des assemblées ; l'Empereur se soustrait à tout contrôle budgétaire ou gouvernemental ; le régime politique, semblable à celui de 1852 chez nous, masque derrière le mensonge du suffrage universel une pure autocratie. Et dans cet état des choses, les masses profondes de la démocratie ne se lèvent pas pour la conquête des libertés politiques, elles ne vont pas s'enrôler dans le parti des libéraux, qui les réclament ; elles vont au parti socialiste, qui pour premier programme n'a pas les réformes constitutionnelles, mais les réformes économiques et sociales, et qui s'accommode en somme d'un régime despotique en le pliant, malgré sa force, jusqu'au socialisme d'Etat. De sorte que si l'Allemagne, soumise au despotisme, porte dans ses flancs le germe d'une révolution, ce semble être celui d'une révolution sociale bien plutôt que d'une révolution politique. — En 1848, c'étaient les gouvernements qui oscillaient sur leurs bases, aujourd'hui c'est l'organisation sociale que l'on sent ébranlée.

Si l'on veut, d'ailleurs, mesurer la distance qui nous sépare à ce point de vue du milieu du siècle, il faut lire un des livres de cette époque. Celui, par exemple, de M. Vacherot, *La Démocratie*, qui est de 1859, peut servir de témoin. On verra, sans doute, l'auteur aborder les problèmes économiques et sociaux, mais c'est en se plaçant à ce point de vue que la Démocratie, régime politique idéal, suppose des « conditions économiques et sociales » ; s'il veut « une société démocratique », c'est qu'elle est le fondement nécessaire de « l'Etat démocratique » qui est le but à atteindre. Ainsi pour lui la diffusion de la richesse, l'égalité des conditions, l'affranchissement économique des masses ne sont pas des *fins* en eux-

mêmes, mais seulement des « *conditions* », les *moyens* d'un idéal politique (1). Aujourd'hui, nous avons renversé les termes, les institutions politiques ne sont pour nous que les « *moyens* » — et comme telles elles ont perdu leur intérêt de jadis, — l'état économique et social est la *fin* — et c'est lui qui captive toute notre attention.

De cette transformation des points de vue, les causes sont d'ailleurs profondes et multiples.

Causes de ce phénomène, les changements produits par la révolution économique du siècle dans toutes les classes de la société. En bas création d'un prolétariat urbain à la vie précaire, suspendue au régime et à l'essor de l'industrie (2), insécurité des agriculteurs que la concurrence internationale menace incessamment ; en haut, substitution à l'ancienne aristocratie terrienne d'une ploutocratie puisant sa force dans le maniement des affaires. De telle sorte que les questions économiques dominent la vie de tous.

Cause de ce phénomène, l'accentuation des inégalités sociales (3) qui fait que la lutte entre les classes prime tout autre question.

Cause de ce phénomène, notre régime politique qui, faisant du « nombre » le « souverain », donne aux masses l'envie de se servir de leur souveraineté pour leur profit, sans chercher à perfectionner le système politique.

Causes de ce phénomène, les doctrines philosophiques régnantes, le matérialisme et le positivisme qui tournent les esprits vers les satisfactions sensibles de la richesse.

(1) Vacherot, *La démocratie*. Il consacre son livre I à la « Société démocratique » et n'aborde « l'Etat démocratique » que dans son livre II, mais tout le livre II n'est que l'exposé des « conditions morales, pédagogiques, domestiques, sociales, industrielles, économiques, internationales de la démocratie » ; il nous dit dans le ch. III du l. I : « Toute institution politique a ses conditions. La démocratie a les siennes..., elle suppose trois conditions : l'intelligence, la moralité, la liberté.., Voilà pourquoi toutes les questions qui intéressent l'intelligence, la moralité, le bien-être du peuple.., trouvent naturellement leur place dans la politique qui a pour objet l'institution démocratique », p. 41.

(2) « La proportion de la population urbaine à la population totale a passé de 24 0/0 en 1846 à 36 0/0 en 1886, en France ; en Angleterre, de 51 0/0 en 1851 à 79 0/0 en 1890. » Voir Seignobos, *Histoire de l'Europe contemporaine*, p. 646 et tout le chapitre : « Transformation matérielle de la vie politique ».

(3) Voir sur ce point : Faguet, *Questions politiques*, p. 257-265, et Courcelle-Seneuil, *Préparation à l'étude du droit*, l. II, ch. VI. « Pourquoi les plaintes contre les inégalités de conditions sont plus aiguës qu'autrefois. »

Causes de ce phénomène, les tendances naturelles de la démocratie, « la multitude, suivant la courageuse expression de Prévost-Paradol, n'étant point avide de liberté publique mais de bien-être » (1).

Toute une série de causes puissantes pèsent donc sur les esprits d'aujourd'hui pour les détourner des anciennes préoccupations politiques et les orienter vers l'étude presqu'exclusive du problème social.

La question religieuse hypnotise peut-être moins d'esprits, mais ils sont encore nombreux ceux que ce problème passionne plus que tout autre. Et c'est là encore une des causes pour lesquelles le problème politique de nos jours passe au second plan.

Les uns en présence de notre démocratie, qui ne trouve plus comme les sociétés de jadis dans un gouvernement autoritaire et une hiérarchie sociale et politique de fortes assises, en laquelle l'individu par la loi du nombre est le souverain maître, voient dans la religion l'éducatrice indispensable, seule capable de discipliner les masses souveraines et d'assurer l'ordre politique par l'ordre moral (2).

Les autres reconnaissent, qu'en effet, la religion est une très grande puissance, que c'est elle qui, façonnant les esprits et règlant les mœurs, donne à la société ses fondements ; mais ils ajoutent que les dogmes des anciennes religions sont en contradiction avec la science et les principes des nouvelles sociétés, que les Eglises sont des ennemies irréconciliables des idées de progrès et de liberté.

De ces deux écoles, qui font ainsi de la question religieuse comme un prologue de la question politique, j'emprunterai au passé des exemples.

Parmi les apologistes de la religion, comme premier fondement de la société, il est intéressant de trouver deux hommes aux idées d'ailleurs opposées, de Tocqueville et Le

(1) Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, p. 35.

(2) C'était jadis par « *l'éducation du Prince* » que l'on cherchait à éviter les abus de l'absolutisme. Aujourd'hui c'est par « *l'instruction publique* » que l'on espère éviter ceux de la démocratie. « Ce qui manque au souverain en France c'est d'avoir fait son apprentissage » disait récemment un parlementaire (Ferdinand Dreyfus, *Rev. polit.* 1899. I, 478). On peut rapprocher les « *Manuels d'éducation civique* » de nos écoles de la « *Politique tirée de l'écriture Sainte* » de Bossuet; ce sont des livres écrits dans un même but.

Play; l'un admettant avec l'évolution des sociétés vers la démocratie, le triomphe des idées de liberté et d'égalité, l'autre plein de regret pour la société autoritaire et anti-égalitaire de jadis et luttant pour une « réforme sociale ».

Que « *la religion a toujours été le premier fondement des sociétés* », c'est si bien la thèse de Le Play, que cette formule est le titre même d'un chapitre de son célèbre ouvrage *La Réforme sociale en France* (1), dont il consacre le premier livre à « *la méthode* » et où il a écrit cette proposition capitale : « *la méthode expérimentale m'autorise à voir la cause de nos maux dans le scepticisme et le remède dans le retour aux croyances religieuses* » (2). Et c'est la même thèse que de Tocqueville a soutenue dans son grand ouvrage « *De la démocratie en Amérique* ». Sans doute il a confiance en la démocratie, mais c'est à une condition préalable à savoir que la démocratie si mouvante, si livrée aux perpétuelles agitations, retrouve un peu de rigidité dans une foi assurée. « Pour moi, dit-il, je doute que l'homme puisse jamais supporter à la fois une complète indépendance religieuse et une entière liberté politique, et je suis porté à penser que *s'il n'a pas de foi, il faut qu'il serve, et s'il est libre qu'il croie* » (3).

Parmi ceux qui attribuent la même importance à la religion mais pour y voir une force malfaisante et à détruire avant toute chose, je prendrai comme exemple Michelet et Quinet. Il y a en effet pour Michelet incompatibilité entre la société moderne et l'Eglise, dont les membres sont « les ennemis de l'esprit moderne, de la liberté et de l'avenir » (4), « la contre-révolution », « la mort de la liberté ». Et d'après Edgard Quinet l'inconciliabilité est aussi absolue : « si la religion catholique écoutait les conseils de ceux qui l'invitent à accepter les prin-

(1) Le Play, *La Réforme sociale en France*, Introduction, ch. I, § 9.

(2) *Eod. loc.*, p. 183.

(3) De Tocqueville, *La démocratie en Amérique*, t. III, p. 35, Œuvres complètes, 1874. Le passage cité est précédé de celui-ci qui en développe la pensée : « Lorsqu'il n'existe plus d'autorité en matière de religion, non plus qu'en matière politique, les hommes s'effrayent bientôt à l'aspect de cette indépendance sans limites. Cette perpétuelle agitation de toutes choses les inquiète et les fatigue. Comme tout remue dans le monde des intelligences, ils veulent, du moins, que tout soit stable et ferme dans l'ordre matériel et ne pouvant plus reprendre leurs anciennes croyances, ils se donnent un maître ».

(4) Michelet, *Le prêtre*, avant-propos de 1845, p. 4, édit. définitive. Voir aussi : *Les jésuites*.

cipes démocratiques, si elle avait le malheur de se replacer, ne fût-ce qu'un seul jour, dans le courant des libertés modernes, elle se décomposerait indubitablement au contact soudain de l'air vital » (1). Aussi pour eux la question religieuse prime tout le reste, parce que « *ici c'est la forme politique qui partout s'est réglée sur le moule de l'institution religieuse* », parce que « *partout, sous toutes les formes, la religion est la loi des lois* », parce qu'elle est « *la substance des lois, des gouvernements, des mœurs* », parce que « *l'on ne peut rien changer si l'on ne change d'abord la religion* » (2).

Si des hommes comme de Tocqueville, Le Play, Michelet, Edgard Quinet ont considéré la question religieuse comme la question primordiale, aujourd'hui son importance n'a fait que croître. La société étant de plus en plus ébranlée, ceux qui veulent lui conserver ses dernières assises attachent à la religion un prix de plus en plus grand, ceux qui veulent hâter son renversement pour la reconstruire sur nouveaux plans s'irritent de plus en plus de rencontrer en elle une dernière résistance. Pour les uns elle est le dernier espoir, pour les autres le dernier ennemi, de part et d'autre, elle suscite les passions et fait oublier les questions politiques.

Ce sont ces préoccupations religieuses et sociales si prédominantes, qui, à côté du scepticisme, du fatalisme, du quiétisme politique, constituent cet état d'âme que je cherchais à définir et à analyser, et qui est pour moi l'explication vraie du délaissement actuel de la science politique. La science politique, les uns dans leur scepticisme n'y croient plus, les autres dans leur fatalisme ou leur quiétisme n'en voient plus l'utilité, d'autres enfin s'en occuperaient peut-être, mais ils la jugent chose secondaire ; — et voilà pourquoi on la néglige si généralement.

Les causes de la crise où se trouve la science politique sont donc multiples et profondes ; elles constituent l'état même des esprits d'aujourd'hui. Mais, je prétends qu'elles ne sont pas légitimes et les reprenant une à une, je veux établir

(1) Edgard Quinet, *Œuvres complètes*, Politique et religion, ch. VI : Quelle doit être la politique du catholicisme, p. 48.
(2) Edgard Quinet, *op. cit.* : Une cause de servitude volontaire, p. 3 et s.

que ces sentiments hostiles à cette science constituent des erreurs, et qu'il importe de les dissiper.

Avant tout autre j'ai placé le *scepticisme politique*, l'indifférence à la fois sceptique et résignée avec laquelle la masse de la nation envisage l'exercice de sa souveraineté (1). Or rien n'est plus fâcheux et plus injustifié en somme que ce scepticisme. En tout et toujours, le scepticisme est une triste chose, et celui qui a peut-être le plus fait pour le répandre parmi nous, Renan, dans son *Examen de conscience philosophique*, n'a pas hésité en somme à le condamner (2), et ceux qui pensent, parmi les hommes d'aujourd'hui, semblent aussi vouloir s'en dégager, se faisant les prédicateurs de « l'action », qui exclut le doute et se tournant vers la foi, foi ancienne ou foi nouvelle qu'ils s'efforcent de fonder, qui est le principe de l'action (3). Mais c'est en politique surtout que le scepticisme est un sentiment déplorable parce que l'action énergique de chacun est la force nécessaire, qui doit animer un gouvernement démocratique, et que le scepticisme est destructeur de l'énergie.

Il demeure pourtant de bon ton d'être sceptique en politique, et cela semble une marque d'intelligence. Ce n'est pourtant qu'une erreur fâcheuse.

Si je concède, en effet, volontiers qu'il n'y a pas de formule politique susceptible de donner par elle seule le bonheur à un pays, que la constitution idéale est une chimère, je ne crois pas nécessaire de beaucoup insister pour prouver que les institutions politiques d'un peuple ont leur large part d'action sur sa prospérité, — car nous verrons leur influence sur le

(1) M. de Pressensé, La crise du Libéralisme, *Rev. des Deux-Mondes*, 15 fév. 1897, p. 789, constate ce scepticisme politique et le déplore : « Ce n'est plus que d'une prise singulièrement molle que la France tient à ces principes démocratiques et républicains auxquels elle avait voué naguère un culte si fervent » ; il y voit la cause « tout entière » du mal présent.

(2) E. Renan, Examen de conscience philosophique, dans *Feuilles détachées*. « L'attitude la plus logique du penseur devant la religion est de faire comme si elle était vraie. Il faut agir comme si Dieu et l'âme existaient.... Agir pour Dieu, agir en présence de Dieu, sont des conditions nécessaires de la vie vertueuse », p. 432. C'est la condamnation du scepticisme.

(3) N'est-ce pas l'attitude de MM. P. Desjardins, de Vogué, Brunetière, Faguet, P. Bourget, J. Lemaître, par exemple, et ne voyons-nous pas parmi les philosophes la même tendance ; voyez, pour ne citer que celles-là, la thèse de M. Maurice Blondel, *l'Action*, 1893, et celle de M. Henri Berr, *l'Avenir de la philosophie*, 1898.

développement économique, l'état moral et religieux de la nation. — Je n'en veux prendre pour l'instant qu'une preuve topique dans notre histoire. Est-ce qu'après le régime directorial, impuissant à faire sortir notre pays de l'état de faiblesse, de luttes instestines, où la crise révolutionnaire l'avait plongé, le Consulat et l'Empire n'ont pas montré qu'un régime succédant à un autre peut faire passer un pays de l'anarchie et de la faiblesse absolues à un ordre intérieur extrême et au maximum de la force?

Ce ne sont donc pas les sceptiques qui peuvent nous détourner de la science politique.

Mais pourrons-nous et devrons-nous écarter aussi complètement ceux que j'appelle *les fatalistes*, qui nous présentent la science politique comme vaine, en nous disant que l'évolution des institutions politiques se poursuit sous un déterminisme rigoureux? Pas tout à fait. Sans doute j'écarte le déterminisme absolu. La doctrine du libre arbitre, dont il semble bien que nous avons une conscience immédiate et suffisamment claire, ne me paraît pas avoir été réfutée victorieusement par ses adversaires (1). Mais si j'admets que parce qu'il y a liberté de l'individu il n'y a pas *fatalité absolue* dans la marche des événements humains, j'admets aussi que, les volontés humaines étant influencées par des causes extérieures qui se transforment, il y a dans les institutions humaines des *transformations générales* qui se produisent naturellement.

C'est l'expérience, en effet, qui nous montre que l'humanité a toujours marché par grandes étapes. Comme à un état social donné un principe d'organisation politique correspond, féodalité, monarchie tempérée, monarchie absolue, ont ainsi eu leurs siècles de règne. Je suis donc prêt à dire avec M. Schérer : « la démocratie est le résultat d'une évolution naturelle des sociétés, elle est un fait inéluctable, et il est par conséquent indigne d'un homme sérieux, quelques sentiments qu'elle lui inspire, de se flatter qu'on en puisse venir à bout » (2). Oui, aujourd'hui toutes sortes de circonstances se rencontrent, qui favorisent l'égalisation des con-

(1) Voir Georges Fonsegrive, *Essai sur le libre arbitre*, 1887, surtout le passage où il réfute la prétendue invariabilité des phénomènes sociaux et les prétendues lois historiques, p. 323 et suiv.

(2) Scherer, *La démocratie et la France*, p. 3.

ditions individuelles et du même coup le relâchement du pouvoir : c'est l'ère de la démocratie et suivant l'énergique expression de de Tocqueville : « vouloir arrêter la démocratie ce serait vouloir lutter contre Dieu même » (1). Oui, comme on le disait encore tout récemment : « la démocratie est un des trois ou quatre grands faits qui dominent le XIXe siècle, qui sont assez universels pour être nécessaires » (2), et l'Angleterre et les quelques autres pays qui ont évolué sans révolution vers la démocratie sont la manifestation par cela même de sa nécessité.

Mais pourtant la part de la liberté dans le domaine politique reste considérable. Il semble même que certains historiens d'aujourd'hui, en réaction peut-être des abus du déterminisme, soient plutôt portés à l'exagérer. Ils n'accepteraient peut-être pas la formule par trop forte de Quinet, que pour transformer le pouvoir et l'Etat, il ne faut après tout qu'un vote dans une urne. Mais M. Lavisse écrit : « l'histoire est pleine d'accidents dont la nécesité n'est pas démontrable. Il existe une libre puissance d'action qu'ont exercée des individus et des peuples. Le hasard et la liberté contrarient la fatalité naturelle et cette fatalité des suites qui naît de l'histoire » (3). Mais M. Seignobos, qui peut-être a pris à l'heure actuelle la vue la plus large et la plus complète des événements politiques de ce siècle, va encore plus loin. « Une tendance naturelle, dit-il, à attribuer les grands effets à de grandes causes, nous porte à expliquer l'évolution politique, comme l'évolution géologique, par des forces profondes et continues plus larges que les actions individuelles. L'histoire du XIXe siècle s'accorde mal avec cette conception » (4). Puis montrant que si les grandes crises de l'Europe ont été 1830, 1838, 1870, « à ces trois faits imprévus on n'aperçoit aucune cause générale », il termine son livre par cette conclusion qui semble être le résultat de son immense enquête : « ce sont *trois accidents* qui ont déterminé l'évolution politique de l'Europe contemporaine » (5).

(1) De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, introduction, p. 8.
(2) Faguet, *Questions politiques*, Que sera le XIXe siècle ? p. 245.
(3) Lavisse, *Vue générale de l'histoire politique de l'Europe*, avant-propos, p. VII.
(4) Seignobos, *Histoire de l'Europe contemporaine*, p. 804.
(5) On pourra rapprocher de cette manière de voir de M. Seignobos celle de

A côté de cette sorte de fatalité qui fait se succéder, comme en un défilé réglé à l'avance les grands régimes politiques, par laquelle nous, hommes des XIXe et XXe siècles, nous sommes voués à la démocratie, il y a donc une liberté qui dans le développement politique des peuples conserve une large part d'action.

Et l'on peut, à mon avis, déterminer quel est l'accord entre ces deux forces. C'est à la *fatalité* qu'appartient l'apparition successive des grands régimes politiques comme la féodalité, la monarchie, la démocratie, mais c'est à la *liberté* des peuples qu'appartient la détermination des institutions et des formes gouvernementales en lesquelles on les réalise.

Aussi M. H. Passy étudiant : « *Les Formes de gouvernement et les lois qui les régissent* », a-t-il pu conclure en disant : « un fait bien digne de remarque, c'est l'absence de toute corrélation entre l'état des civilisations et les formes sous laquelle existent les gouvernements. Ces formes ne sont aujourd'hui ni moins diverses ni moins opposées qu'aux âges les plus incultes » (1).

C'est ainsi que la Suisse et les Etats-Unis, bien qu'étant des démocraties à peu près de même niveau, et malgré leur trait commun encore et d'influence si considérable d'Etats fédératifs, ont des institutions si opposées ; l'une se caractérisant par la force de son exécutif, l'autre par sa presque disparition.

C'est ainsi encore que, malgré que chez nous la démocratie n'ait cessé depuis un siècle de se développer, nous avons pu accepter tant de gouvernements différents. Ils étaient chacun d'une structure particulière, ils étaient tous à base démocratique de plus en plus large.

Eh bien, si c'est là la conciliation de la liberté et du fatalisme relatifs qui président au développement politique des peuples il en résulte que la science politique, la science des institutions, de leurs lois, de leur jeu et de leurs effets garde

Renan sur un de ces « accidents », celui de 1848. « La Révolution de 1848 ne fut pas un effet sans cause (une telle assertion serait dénuée de sens), ce fut un effet complètement disproportionné avec sa cause apparente. Le choc ne fut rien, la ruine fut immense. » La Monarchie constitutionnelle en France, dans le recueil : *La réforme intellectuelle et morale*, p. 263.

(1) Hippolyte Passy, *Des formes de gouvernement*, p. 460.

toute sa valeur et toute son efficacité. *Elle n'aura pas à approuver ou à critiquer la démocratie, mais elle aura à déterminer sous quelles formes, par quelles institutions elle doit se réaliser en un peuple donné.*

Aux fatalistes nous répondrons donc, avec de Tocqueville encore, qu'il nous reste à « *instruire la démocratie, à régler ses mouvements, à adapter son gouvernement aux temps et aux lieux* » ; « *qu'il faut une science politique nouvelle à un monde tout nouveau* » (1).

Si j'ai fait quelques concessions aux déterministes, je n'en ferai aucune aux *optimistes*, aux satisfaits de l'heure présente, à ceux qui avec Stuart Mill jugent que la démocratie représentative et parlementaire est le terme des transformations politiques des peuples.

Pas plus que lui-même les choses de ce monde ne sont faites pour le repos, et les institutions politiques sont, comme le reste, le jeu d'une perpétuelle évolution. Sans doute cette évolution n'est pas fatale en ce sens que la libre volonté des hommes l'influence, mais elle l'est en cet autre sens que par le jeu même des volontés humaines, des aspirations, des désirs humains, l'humanité est condamnée ou appelée à d'incessants changements. C'est un fait d'expérience : où est le peuple dont les institutions sont restées immobiles un nombre appréciable d'années : révolutions brusques, bouleversant l'Etat, ou travail intime, lent, insensible, modifiant sans brisement ses rouages, est-ce que d'une façon ou d'une autre l'évolution n'a pas toujours eu lieu ? Nul peuple en Europe ne se reconnaîtrait s'il se regardait dans un passé de cinquante ans seulement. L'Angleterre depuis 1688 ne sait plus ce que c'est qu'une révolution ; elle n'en a pas moins passé le XVIIIe siècle à créer un à un les organes de son régime parlementaire, et le XIXe à le perfectionner d'abord, à le démocratiser ensuite (2).

(1) De Tocqueville, *La démocratie en Amérique*, introduction, p. 9.

(2) Seignobos, *Histoire de l'Europe contemporaine* : « L'Angleterre a passé ainsi d'un régime constitutionnel à un régime parlementaire et son régime parlementaire évolua vers le régime de la Convention, une république gouvernée par une assemblée », p. 89. Voir Boutmy, *Développement de la constitution et de la société politique en Angleterre.*

Le régime parlementaire et représentatif serait la dernière forme politique des Etats civilisés ? Mais ne voit-on pas que de la brume qui enveloppe l'avenir des peuples commence à sortir avec des lignes et un profil très nets la forme nouvelle de nos démocraties modernes. C'est dans les pays démocratiques d'ancienne date, en Suisse, aux Etats-Unis qu'elle s'élabore.

La Suisse, comme elle est loin dès maintenant du principe représentatif, de cet abandon de la souveraineté du peuple à des représentants agissant à leur guise, sous le seul contrôle de leur propre conscience pendant une législature, — règne de quatre ou cinq années pour le compte et au nom de la Nation ! Dans la Confédération, dans les Cantons le peuple ne connaît plus ces successives, mais continues abdications, il retient sous le nom de *Referendum*, ou d'*Initiative populaire*, la confirmation ou la proposition des lois ; il a souvent dans les Cantons le droit de révoquer ses députés à toute heure, dès qu'ils ont cessé de lui plaire ; dans la Confédération il peut par une proposition d'une révision générale amener la dissolution des Conseils. Dans certains pays de *Landsgemeinde*, le peuple assemblé fait la loi et décide les principales mesures gouvernementales ou administratives. C'est la *démocratie directe*, le peuple souverain exerçant en personne sa souveraineté. Il y a aussi loin, et peut être plus, de cela à la démocratie représentative que de celle-ci à la monarchie de l'ancien régime. La Suisse n'a d'ailleurs fait que suivre la pente de la démocratie. « La République, a-t-on dit, porte en elle l'idée naturelle et historique d'une domination populaire, d'un règne des masses par elles-mêmes et pour elles-mêmes » (1).

La Suisse n'a pas moins délaissé le régime parlementaire. Un gouvernement autonome sous l'influence et le contrôle seulement du législateur, telle est la fameuse formule du parlementarisme, l'ingénieuse conciliation de la force nécessaire au gouvernement et des garanties indispensables à la liberté. Mais le « Conseil fédéral », les « Conseils de gouvernement », les « Petits Conseils », pouvoirs exécutifs fédéral ou cantonaux ignorent cette autonomie ; les assemblées qui en nom-

(1) Dupont White, *République ou Monarchie*, 1871, p. 18.

ment les membres les tiennent sous une étroite dépendance, leur donnent, sous le nom de *postulats*, des ordres en matière gouvernementale. Ils ne sont pas un pouvoir en face d'un pouvoir. Ils sont des comités exécutifs sous des assemblées conventionnelles.

Les Etats-Unis par d'autres voies sans doute, mais non moins résolument ont dépassé le régime représentatif et parlementaire. Tandis que le pouvoir législatif, dans les Etats surtout perd tout prestige et voit ses attributions et son autorité s'évanouir, — le *Referendum* devenant de pratique courante, les Constitutions, œuvres du peuple, débordant sur la législation qui n'est plus que la mise en œuvre de principes constitutionnellement établis, les assemblées n'étant plus que bis annuelles, les sessions étant limitées à tant de jours de séances, ce qui nous montre l'agonie du régime représentatif, — le gouvernement fédéral, les gouverneurs d'Etats voient leur ascendant et leurs attributions se développer et ils les exercent en pleine indépendance vis-à-vis des congrès, ce qui est la négation du parlementarisme (1).

Si tel est le régime de ces pays d'avant-garde, comment dire que notre régime représentatif et parlementaire est la forme définitive de la démocratie ?

Le provisoire de ce régime politique n'en trouvons-nous pas chez nous même la preuve manifeste ?

Il devient banal de dire que si nous avons une constitution écrite, c'en est une autre que nous pratiquons. Chaque année le Sénat entend son doyen d'âge, « l'un des pères de la Constitution », se plaindre sur les ruines de son œuvre. On écrit des articles sur « *la vraie constitution de 1875* », et l'on peut dire de notre système politique actuel : « Ce n'est plus en réalité la Constitution, c'est un régime né à côté d'elle et qui fonctionne sous un faux titre » (2). Ne sentons nous pas, en effet, que des glissements se sont produits au sein de nos constitutions politiques, que sous une couche superficielle, en appa-

(1) Voy. sur le discrédit des assemblées et des limitations du pouvoir législatif : Bryce, *The american commonwealth*, t. I, 481-492, 521, 524-525 ; de Noailles, *Cent ans de république aux Etats-Unis*, I, 244 et s. ; sur la force et l'indépendance de l'exécutif, Bryce, I, 494, 531-533.

(2) De Marcère, La Constitution et la Constituante, *Rev. polit. et parl.*, février 1899, t. XIX, p. 227.

rence toujours la même, des excavations se sont creusées et que ce sont le parlementarisme et le régime parlementaire qui vont s'y engloutir.

Notre système parlementaire consistait en un certain équilibre du Gouvernement et des Chambres, en une savante répartition entre eux de droits et d'attributions. Mais voici que toutes les prérogatives du Président de la République ne sont plus que des fictions. « Dissolution, ajournement des Chambres, messages aux assemblées, demande aux Chambres d'une nouvelle délibération, révocation des ministres ; n'est-on pas étonné de lire dans nos textes constitutionnels la liste de ces droits aussi tombés en desuétude que le discours du trône, ou la nomination des Pairs par le Roi » (1) ? Et tandis que l'exécutif s'annihile les Chambres grandissent démesurément, sortent de leurs attributions et envahissent le domaine gouvernemental. De sorte que l'on peut dire que notre parlementarisme n'est plus qu'une façade masquant une sorte de régime conventionnel en voie de construction.

Nous n'avons pas moins abandonné le principe représentatif.

Jadis il y avait accord entre les docteurs politiques et le peuple lui-même pour laisser à ses représentants le libre exercice d'une souveraineté dont il n'était que le titulaire. On disait : « l'Assemblée est l'unique souverain, c'est elle qui règne véritablement » (2) ; ou encore « le député est un homme investi de la confiance de ses concitoyens et chargé par eux de décider pour eux au mieux de ses lumières des questions qui lui sont soumises » (3). Les sociologues fondaient cela sur ce que « les hommes sont profondément inégaux », « qu'il faut que les plus capables aient la gestion des intérêts sociaux », composent « une aristocratie » à laquelle « la sagesse démocratique doit se confier (4) ». « La représentation n'était pas conçue comme un succédané du gouverne-

(1) De Marcère, *Eod. loc.*, constate que la prérogative de la nomination des fonctionnaires publics, exercée encore par le maréchal de Mac-Mahon, est aujourd'hui perdue pour le Président, p. 240.

(2) Vacherot, *La démocratie*, p. 351.

(3) Ed. Schérer, *La démocratie et la France*, p. 19.

(4) Littré, L'établissement de la troisième République, p. 518, reproduction d'un article de la *Revue de la philosophie positive*, nov.-déc. 1879, De la durée de la République.

ment direct de la nation par elle-même, mais comme un système de gouvernement préférable à celui-ci » (1). L'élection n'était pas un mandat mais une sélection portant le représentant à une fonction tirant sa puissance d'elle-même (2).

Peut-on dire que nous sommes restés fidèles à ces principes ? On nous représente le député comme « un organe choisi pour sa docilité aux vœux de ses constituants, et qui aura reçu d'eux sur tous les principaux sujets un mandat impératif » (3) ; on nous dénonce « le servage universel de l'élu à l'égard de l'électeur » (4) ; on nous dit : « La foule veut gouverner, le mandat impératif est au fond de toutes ses erreurs » (5) et nous voyons en effet les socialistes, représentant aujourd'hui la république démocratique, revendiquer le gouvernement direct, avec le *Referendum* et l'*Initiative* comme en Suisse (6). Si nous recueillons le témoignage des faits, nous voyons qu'en attendant ces institutions précises du gouvernement direct, nous le pratiquons sous une forme grossière, par ce que l'on appelle le règne de l'opinion publique. Dans tout le pays, en effet, des organes spontanés se sont institués pour la représentation des intérêts régionaux et professionnels ; — c'est ainsi que le socialisme a ses partis régulièrement constitués, et tient dans des congrès annuels ses assises où s'élabore le programme de ses représentants parlementaires et vient d'instituer un grand « *comité directeur* » chargé de surveiller et de diriger ses députés ; — c'est ainsi que les agriculteurs dans leurs *syndicats* et leurs *unions des syndicats* font entendre aux députés

(1) Esmein, Deux formes de gouvernement, *Rev. du droit public*, I, p. 16.

(2) Orlando, Du fondement juridique de la représentation politique, *Rev. du droit public*, III, p. 39. — Saleilles, La représentation proportionnelle, *Rev. du Droit public*, t. IX, p. 232 et s. Saripolos, *La démocratie et l'élection proportionnelle*, l. II, ch. I, § 2. La représentation personnelle et la représentation proportionnelle. — Comptes rendus du livre de Saripolos : Mestre, *Revue générale du droit*, 1899, p. 444 et suiv. « La Révolution a fait disparaître de la science politique la théorie de la *représentation*... La représentation a fait place à *l'élection* ». — Saleilles, *Nouvelle Revue historique de droit français et étranger*, 1899, p. 591 et s. « Le député n'a de représentant que le nom ; il n'y a pas de représentation. Il n'est même pas exact de dire qu'il représente la nation ; il exprime la volonté de la nation et ne la représente pas. »

(3) De Marcère, *Rev. pol. et parl.*, t. XIX, p. 236.

(4) Renan, Discours et conférences, Discours de réception de M. Cherbuliez, p. 122.

(5) Ed. Schérer, *La démocratie et la France*, p. 19.

(6) Renard, *Le régime socialiste*, 1898.

des circonscriptions rurales leurs ordres impératifs ; — c'est ainsi que les régions viticoles s'unissent en fédérations de plusieurs départements faisant marcher dans les Chambres des groupes de vingt, trente, quarante députés ; — c'est ainsi que les Chambres de commerce des grandes villes, les groupes industriels ne cessent d'agir sur leurs représentants; — c'est ainsi que des ligues et des associations de toutes sortes se fondent pour défendre telles idées ou tels intérêts qui semblent en péril. Dans le pays même se débattent les questions de réformes législatives et de gouvernement. On peut dire que le Parlement n'est plus que l'écho du dehors. Tout discours qui s'y prononce provient d'une inspiration extérieure. Toute loi qui s'y vote n'est que la consécration de décisions prises dans telle société, dans tel groupement extra-parlementaire (1). « Le Parlement n'est en réalité qu'un bureau d'enregistrement », disait naguère un député, qui, pour avoir travaillé à de nombreuses et importantes réformes législatives, doit savoir comment elles se réalisent (2). C'est l'opinion qui mène les assemblées et c'est elle aussi qui dirige le gouvernement. N'avons nous pas entendu deux présidents du Conseil justifier leurs attitudes et leurs changements d'attitude dans une affaire retentissante en se couvrant de l'autorité de l'opinion publique? On a décoré ce système du nom de « *gouvernement d'opinion* », en réalité ce n'est que l'abdication du gouvernement et du système représentatif lui-même, et c'est l'avènement, sous une forme rudimentaire il est vrai, *de la démocratie directe*, de la démocratie avec le peuple non plus comme titulaire nominal, mais comme dépositaire effectif de la souveraineté.

(1) On pourrait, citer nombre de Sociétés et de Ligues qui sont les inspirateurs attitrés de nos assemblées ; comme la *Société française des habitations à bon marché* à qui sont dues les lois du 30 novembre 1894 et du 31 mars 1896 et la *Société générale des prisons*, dont les débats ont de plus en plus de retentissement et qui discute par avance toutes les formes législatives en matière criminelle. Son très actif secrétaire général conscient de son rôle écrivait récemment : « Les sociétés d'études discutent, éclairent, approfondissent les projets de loi déposés devant les Chambres et leur propagande dans la presse, auprès du grand public, en prépare le vote » *Rev. du droit public*, 1899, II, 138.

(2) M. H. Audiffred. — A propos des prochaines élections législatives. *Rev. pol. et parl.*, 1898. II. 326 — montre fort bien l'origine extra-parlementaire de nos lois récentes. « Les lois dites sociales ou de prévoyance ont aussi bien que ces dernières leur origine dans les travaux scientifiques accomplis en dehors du parlement. »

Suffrage universel, régime représentatif, régime parlementaire, toutes ces institutions politiques ne furent donc pas le terme dernier d'une évolution désormais achevée, ce ne fut que la halte d'un jour dans la marche sans arrêts de la démocratie vers des institutions de plus en plus conformes à ses principes et à ses tendances.

Et de tout cela la conséquence c'est que contrairement à l'opinion des *quiétistes*, des satisfaits de l'heure présente, la science politique n'est plus désormais sans but, puisque l'avenir nous réserve et nous réservera toujours de nouveaux problèmes à résoudre.

Faudrait-il les négliger pourtant pour se tourner uniquement vers l'étude des questions économiques et sociales, morales et religieuses ? On nous y invite sous prétexte qu'à la solution de celles-ci, avant tout, le bonheur humain serait suspendu.

Non, j'écarte également cette thèse, et le motif en est qu'à l'organisation politique de l'Etat, le développement économique, l'orientation sociale du pays, — pour laisser tout d'abord de côté le problème religieux, — me semblent intimement subordonnés.

Du système politique de l'Etat dépend en grande partie son aptitude à remplir sa première et fondamentale mission, la sûreté extérieure. C'est ainsi, pour prendre la forme gouvernementale, qui nous intéresse le plus, que plus un pays inclinera vers la démocratie extrême, plus il sera réfractaire aux sacrifices que la défense nationale exige, étant, par tendances libertaire et égalitaire, hostile à toute organisation militaire rigide (1), et moins sa diplomatie sera efficace et facile sous la contrainte et la gêne d'une opinion publique, toujours inquiète et mobile ; — plus en un mot sera difficile à constituer pour lui tout ce qui forme la sécurité extérieure d'un peuple. Or faut-il insister pour démontrer que le sen-

(1) Un exemple typique de l'hostilité des citoyens à l'égard des gênes et des charges du militariat a été donné par le referendum suisse du 3 novembre 1895. Un projet de centralisation militaire avait été soutenu par tous les membres du Conseil fédéral, voté par le Conseil national par 111 voix contre 9, au Conseil des Etats par 30 voix contre 14; il fut rejeté par le peuple par 271.000 voix contre 194.000, par 17 cantons 1/2 contre 4 1/2. *Revue politique et parlementaire*, t. VI, p. 563.

timent de cette sécurité est la première condition de la prospérité économique d'une nation, et que sans lui un pays n'a pas l'esprit assez libre pour songer à sa réformation sociale?

Du système politique de l'Etat dépend la stabilité de son gouvernement et plus largement la continuité de son orientation politique. Or le développement des affaires est entravé si l'industriel, si le spéculateur ne peuvent pas prévoir ce que sera l'avenir, au moins dans la mesure où il est l'œuvre de la volonté humaine. Les économistes ne s'y trompent pas. Et dernièrement les chambres de commerce d'Allemagne ont déclaré dans un rapport de 1897 qu'elles voyaient dans la stabilité de la politique économique de l'empire une des causes de son essor économique (1).

Du système politique de l'Etat dépend la prospérité de ses finances. Si le gouvernement par l'instabilité se soustrait à la responsabilité, si les représentants du pays deviennent à la fois les serviteurs des intérêts locaux au détriment de l'intérêt général, et les maîtres de l'Etat, les finances publiques, sans défenseurs, sont livrées aux convoitises des circonscriptions électorales, le budget devient la caisse noire des élections. Et de même si dans le jeu des pouvoirs publics le nombre est sans contre-poids, tout le régime des impôts en est influencé, on les tourne vers la fortune acquise privilège du petit nombre (2) et ce peut être, à un moment donné, en même temps qu'une injustice un péril pour les revenus publics puisés à une source trop mince et qui peut tarir.

Du système politique de l'Etat dépend la valeur de son administration avec le recrutement des fonctionnaires, le zèle, l'activité, l'harmonie des services publics. Parce que la Prusse est un pays de royauté tout au plus constitutionnelle, dont le souverain non seulement règne, non seulement gouverne, mais encore est le premier administrateur du pays, les rois de

(1) Voyez *Economiste français*, 25 septembre 1897, p. 397-398. Voyez également Georges Blondel, *Les ennemis de notre progrès économique*, conférence faite à Lille le 16 décembre 1898, tirage à part, p. 30 et s.

(2) Nous trouvons dans la profession de foi d'un candidat aux élections sénatoriales du Cantal cette formule : « Dégrèvement des petits contribuables, impôt sur le revenu et les riches successions assez largement pour permettre l'abolition d'autres impôts.... *C'est uniquement dans les grosses et moyennes fortunes qu'une démocratie doit chercher la source de ses revenus* ». *Journal des Débats*, 22 janvier 1900.

Prusse ont pu, en se faisant des modèles de fonctionnaires, donner à leur pays une administration d'une exactitude, d'une tension dans le travail, d'une largeur dans les conceptions et d'un rendement extraordinaires (1). Parce que dans d'autres pays le gouvernement est anonyme et transitoire toujours, l'administration voit ses cadres s'accroître de plus en plus sans que les services rendus se développent en proportion.

Du système politique résulte l'orientation sociale de la législation d'un pays. Là où le suffrage universel domine plus largement, là où le gouvernement doit prendre son point d'appui dans l'opinion des masses, la préoccupation du sort du plus grand nombre l'emporte, la législation favorise les petits, la législation dite ouvrière notamment se développe.

Mais, d'ailleurs, ne voyons-nous pas dans les faits contemporains les preuves les plus manifestes du rôle de l'organisation politique sur la prospérité des peuples ?

Un des phénomènes les plus saisissants de ces dernières années c'est l'essor économique prodigieux de l'Allemagne. D'où vient-il ? Sans doute de la poussée que donne à un peuple la victoire, (ce qui est d'ailleurs une première cause politique), sans doute de la mise en valeur de richesses jusque-là inexploitées, sans doute de l'accroissement de la population, sans doute du génie méthodique et scientifique allemand alors que l'industrie et le commerce sont devenus questions de méthode et de science, mais aussi et pour beaucoup cela vient de la condition politique presqu'unique en Europe de l'Allemagne moderne. L'Allemagne en effet profite du privilège extraordinaire d'un gouvernement plus dévoué que tout autre aux intérêts du pays grâce à l'union intime du pays et de la royauté, et au caractère administratif traditionnel de la monarchie prussienne, et en même temps plus indépendant qu'aucun vis-à-vis des partis et des assemblées politiques. Si le gouvernement allemand a pu par une diplomatie merveilleuse et un développement vigilant de ses forces militaires faire de l'Allemagne l'arbitre de la paix depuis trente ans, ne lui a-t-il pas assuré avec le sentiment d'une sécurité incom-

(1) A Lebon. *Études sur l'Allemagne politique*, ch. IV, Les institutions prussiennes, § V, L'administration centrale.

parable sa première condition de prospérité ? Si par le développement de ses alliances, qui ont placé dans la mouvance germanique tout l'Orient, si par la largeur de sa politique religieuse, qui, avec le protectorat religieux des missions catholiques allemandes, a ouvert à l'Allemagne l'Extrême-Orient, le gouvernement impérial a assuré à l'industrie allemande parallèlement au développement de sa force productive de nouveaux débouchés, n'a-t-il pas fourni au pays les conditions nouvelles nécessaires à la prospérité des peuples modernes? tous devenus surproducteurs (1) ? Si par sa perspicacité le gouvernement a su deviner l'importance que les forces maritimes allaient prendre au moment où les peuples opèrent entre eux le partage du globe et sont appelés à avoir et à soutenir, selon l'expression allemande une « *politique mondiale* », une *weltpolitik* et constituer l'empire allemand en empire maritime (2), ne met-il pas le pays en état de se présenter aux nouveaux partages qui doivent s'opérer, et de se tailler un de ces empires coloniaux qui semblent l'élément de rénovation indispensable aux peuples anciens arrivés comme au terme de leur développement propre? Et peut-on croire qu'un gouvernement parlementaire, toujours changeant et incertain de l'avenir, aurait été capable de tant de grandeur et de tant d'unité dans ses conceptions et de tant de fermeté dans leur réalisation ?

Non moins instructive est la comparaison de notre développement colonial et de celui de l'Angleterre en ces dernières années.

La France certes a dépensé plus de sang et d'or pour se constituer de vastes empires coloniaux : le Sud oranais, la Tunisie, le Tonkin, l'Annam, Madagascar, le Dahomey, le

(1) *Revue des Deux-Mondes*, articles de M. Lamy.— *Revue politique et parlementaire*, La vie politique et parlementaire à l'étranger, Allemagne, Dr Montanus, sur le voyage de l'empereur Guillaume II en Orient, 1899, I, p. 168.

(2) Les dépenses pour la marine en Allemagne ont passé de 31 millions de marcks en 1872 à 86 millions dans le budget de 1896-97, et 116 millions dans celui de 1897-98. Dans son toast du 19 décembre 1897, lors du départ de la flotte pour l'Extrême-Orient, Guillaume II disait : « Le pouvoir impérial implique le pouvoir sur mer, l'un ne saurait exister sans l'autre », et son frère, le prince Henri, lui répondait : « Une grande époque est venue, époque importante pour la nation et pour la marine ». On a dit que ce ne fut qu'à regret que Guillaume II ne prit pas le commandement de sa flotte, tant il attachait d'importance à cette manifestation première de l'Allemagne comme puissance maritime.

Soudan ont été et quelquefois à plusieurs reprises le théâtre d'expéditions longues, coûteuses et meurtrières. Pouvons-nous dire pourtant que notre œuvre équivaut à celle de l'Angleterre ? Où trouvons-nous une prise de possession aussi importante et aussi systématiquement menée que celle de l'Egypte ? Où voyons-nous une extension aussi bien réglée que celle du Cap, et un projet aussi gigantesque que l'établissement de cet immense domaine britannique allant du Cap à Alexandrie (1) ? Et ne sentons-nous pas combien nos conquêtes, que n'appuie pas une flotte suffisamment puissante et que ne défend pas une armée faite d'avance à sa tâche et toujours disponible, sont d'une possession précaire à côté des colonies anglaises combinées pour se prêter de mutuels appuis et placées sous la protection d'une flotte maîtresse de l'Océan ? D'où vient le constraste des résultats obtenus par deux peuples faisant dans le même sens les mêmes efforts ? N'est-ce pas des conditions différentes de leurs gouvernements ? En Angleterre un gouvernement stable sûr du lendemain ne craint pas les projets de longue haleine, et les suit sans défaillance ; en France des ministères sans durée, sûrs de leur chute prochaine le jour même de leur arrivée au pouvoir, ne peuvent, par défaut de temps et par défaut de confiance, former ni réaliser un plan d'entreprises suivies. Là c'est le règne du calcul, ici celui de l'aventure.

Que ceux donc que le problème de la richesse captive et détourne des préoccupations politiques le reconnaissent. La fortune d'un pays est en une dépendance étroite vis-à-vis de son état politique ; *le gouvernement d'un peuple est un des prémiers facteurs de sa prospérité* et par suite les problèmes constitutionnels sont à un certain point de vue des problèmes d'économie politique.

Le problème religieux ne doit pas davantage faire laisser de côté le problème politique. On nous dit qu'avant de *constituer la société politique*, il faut *constituer l'homme* qui en est l'élément même. Faisons-le religieux, disent les uns,

(1) La guerre du Transvaal et ses incertitudes ne sauraient infirmer cette manière de voir ; il n'en demeure pas moins vrai que le développement colonial de l'Angleterre est une des merveilles de l'histoire.

l'homme religieux ayant seul une valeur sociale ; détachons-le de la religion, disent les autres, la religion étant inconciliable avec les principes des sociétés modernes. — Je répondrai aux premiers que la constitution politique d'un peuple intéresse au premier chef son développement religieux, aux seconds que le catholicisme lui-même est parfaitement conciliable avec la liberté moderne ; aux uns et aux autres que l'exclusive préoccupation religieuse ou antireligieuse est une erreur.

Le rapport entre le développement religieux d'un peuple et ses institutions politiques, je crois pouvoir le formuler ainsi : la religion trouve dans la liberté ses meilleures conditions de progrès, ou encore, toutes choses égales d'ailleurs, *le développement religieux d'un pays est proportionnel au degré de libéralisme de ses institutions.*

L'histoire de notre pays, l'exemple de divers pays étrangers contemporains le démontrent.

Dans la France de l'ancien régime il n'y a eu qu'un siècle pour une ébauche de liberté de conscience le, XVII° siècle, de l'Edit de Nantes à son abrogation. Or jamais la religion n'y fut plus florissante.

« Autant, dit Sainte-Beuve au début de son *Port Royal*, le XVIe siècle fut désastreux pour l'Eglise catholique, autant le XVIIe siècle lui deviendra glorieux. La milice de Jésus-Christ dans ses divers ordres se rangera de nouveau ; des réformes dirigées avec humilité et science prospèreront ; de jeunes fondations pleines de ferveur s'y adjoindront pour régénérer (1) ».

En effet c'est le temps des grands fondateurs d'ordres, des Saint Vincent de Paul, des Saint François de Sales, des Sainte Chantal. En moins de trente ans en France, sept sociétés ou congrégations puissantes se fondent (2).

Mais voici que suivant l'expression de Ste-Beuve « la chaire

(1) SAINTE-BEUVE, *Port-Royal*, discours préliminaire, t. I, p. 8.

(2) *Histoire de l'Eglise*, du Dr Funck, traduite par l'abbé Hemmer, t. II, p. 248-251. Ordres fondés au XVIIe siècle : Sœurs anglaises, 1609 ; Visitation, 1610 ; Oratoire, 1611 ; Congrégation de Saint-Maur, 1618 ; Lazaristes, 1624 ; Sœurs de la Charité, 1633 ; Sulpiciens, 1641 ; Réformation de la Trappe par l'abbé de Rancé, 1662 ; Frères des écoles chrétiennes, 1680. — Voir aussi : FR. X. KRAUS. *Histoire de l'Eglise*, t. III, § 144.

de Bossuet s'adosse au trône de Louis XIV » ; c'est de nouveau la religion imposée par l'Etat : l'Eglise dépérit. Au cours du XVIIIe siècle aucun ordre nouveau ne se crée, neuf congrégations disparaissent et celles qui demeurent tombent en décadence ; ce sont les fruits d'un gouvernement absolu et protecteur (1).

Le XIXe siècle inaugure en France la liberté politique et la liberté de conscience ; c'est une ère de renaissance religieuse. On pourrait être tenté, il est vrai, d'en attribuer le mérite à la restauration religieuse de Napoléon ; n'est-ce pas lui qui, voyant dans le catholicisme « le mystère de l'ordre social », a restauré les autels et rouvert les temples ? (2). Mais l'historien de l'Eglise sous le premier Empire nous dit que « ce n'est pas le vainqueur de Marengo qui du jour au lendemain, d'un mot de sa bouche victorieuse, a fait surgir de terre les autels renversés », que déjà avant Bonaparte « le vieux culte renaissait de lui-même, par ses propres forces et dans des conditions beaucoup plus conformes à l'esprit véritable comme aux intérêts bien entendus du Christianisme (3) ». Et de même ce n'est pas sous les Bourbons, ses protecteurs, que la religion a pris dans notre siècle après sa renaissance son essor, c'est sous le régime moins protecteur mais plus libéral de Louis-Philippe. Ils ne s'y trompaient pas ceux qui dirigeaient le mouvement religieux à ce moment, ils avaient tellement conscience des bienfaits de la liberté qu'ils ne demandaient rien moins que la séparation de l'Eglise et de l'Etat (4). De même encore si l'on compare le Second Empire et le régime actuel, on voit que c'est sous celui-ci que le plus grand développement religieux s'est produit. Tant il est vrai que pour notre pays déjà la règle se confirme : « *La religion se développe en raison du libéralisme des institutions* ».

(1) Voyez dans l'*Histoire générale*, de LAVISSE et RAMBAUD, *L'Eglise catholique de* de 1715 *à* 1788, de E. CHÉNON, sur la décadence des ordres religieux au XVIIIe siècle. Si très rares ordres religieux, comme les Rédemptoristes et les Passionnistes, se fondent, c'est à l'étranger, en Italie, t. VII, p. 829. Voir aussi : KRAUS, t. III, § 155.

(2) Voyez TAINE, *Le régime moderne*, t. II, l'Eglise, ch. I, §§ I et II, où il montre l'importance que Napoléon attachait à la question religieuse et comment il entendait se faire de l'Eglise un instrument de règne.

(3) D'HAUSSONVILLE, *L'Eglise romaine et le premier Empire*, introduction, p. XI-XII.

(4) Dr FUNCK, *Histoire de l'Eglise*, t. II, p. 343. KRAUS, *Histoire de l'Eglise*, t. III, p. 325.

A l'étranger elle ne se vérifie pas moins.

La Belgique est le pays d'Europe où les progrès du catholicisme ont été les plus éclatants. Elle est le seul pays où les catholiques, constitués en parti politique, détiennent le pouvoir. Or nulle part les libertés publiques ne sont plus développées. Et l'Eglise ici du moins reconnaît les avantages que lui donne la liberté, à tel point que le Pape, en 1878, n'hésita pas à arrêter certains catholiques imprudents qui demandaient dans des visées anti-libérales la révision de la constitution « La situation du catholicisme en Belgique démontre, disait-il, que, dans l'état actuel de la société moderne, le système de liberté établi dans ce pays est le plus favorable à l'Eglise (1) ».

Plus large encore est la liberté aux Etats-Unis, plus considérable s'y est produit l'essor religieux (2). Et l'une est bien la cause de l'autre, les Américains n'hésitent pas à le reconnaître. M. Bourget interrogeant un jour Mgr Kean sur le développement du catholicisme aux États-Unis, le directeur de l'Université catholique de Washington lui répondit : « Tout ce que nous avons fait, nous l'avons fait par la liberté. Nous n'avons pas de rapports avec l'Etat et nous nous en trouvons bien ». (3) Paroles que nous voyons presque textuellement reproduites par un autre grand prélat amérirain, Mgr Ireland. « Quelle est, se demandait-il un jour en une conférence faite à Paris, la situation de l'Eglise dans les Etats-Unis ? » « C'est l'Eglise libre dans un Etat libre : et elle se trouve très bien dans sa liberté (4) ». Tous ceux qui ont cherché à entrevoir les destinées de l'Eglise dans sa condition actuelle aux

(1) Voyez citation dans le livre de M. l'abbé Méric, *Le clergé et les temps nouveaux*, ch. VI.

(2) Voyez l'article de M. Brunetière sur le catholicisme aux Etats-Unis, *Revue des Deux-Mondes*, 1er novembre 1898. « Parmi les phénomènes caractéristiques de cette fin de siècle, je n'en connais guère de plus intéressant, de plus significatif à tous égards, ni en vérité de plus paradoxal que le développement du catholicisme aux Etats-Unis. Comment ceux qui n'étaient il y a 125 ans qu'un peu plus du centième de la population 30 à 40.000 âmes sur 3 millions d'habitants sont-ils devenus le septième 9 ou 10 millions sur un chiffre qui n'atteint pas encore tout à fait 65 millions ? et comment de toutes les confessions qui se partagent l'un des peuples les plus religieux du monde, la plus nombreuse et bientôt la plus riche » p. 140. Voyez également le livre de M. le vicomte de Meaux.

(3) P. Bourget, *Outre-Mer*, t. I, p. 222.

(4) Conférence de Mgr Ireland du 18 juin 1892, dans le livre de M. l'abbé Klein, *L'Eglise et le siècle*.

Etats-Unis ont parlé de même. « L'expérience des catholiques américains, dit l'un d'eux, nous enseigne que la liberté lui suffit et que les institutions politiques libres sont infiniment plus favorables à son épanouissement que la protection souvent compromettante du pouvoir » (1). Seul M. Brunetière semble refuser à la liberté le mérite de cet essor du catholicisme américain. La liberté pour lui « n'est l'ouvrière agissante ni la cause de rien ». C'est dans « l'essence même du catholicisme qu'il voit le principe de son succès ». Mais M. Brunetière se trompe. « L'essence du catholicisme » étant partout la même, s'il ne triomphe, ainsi que là où il y a liberté, c'est que la liberté, si elle n'est pas « l'ouvrière agissante », « la *caus e*» de son triomphe en est à tout le moins la *condition* et cela nous suffit. Le catholicisme américain a par suite démontré l'exactitude de cette proposition de Le Play : « *La restauration des croyances commencée par la réforme morale du clergé sera complétée par l'abstention de l'Etat et par la pratique de la tolérance* » (2).

Ils ont donc tort ceux qui négligent le problème politique pour ne songer qu'aux intérêts de la religion. Tout est solidaire dans les choses humaines et l'organisation politique et la religion sont liées l'une à l'autre : le développement religieux d'un peuple est subordonné à son développement dans la liberté.

Non moins gravement se trompent ceux qui, déclarant inconciliables la religion et la liberté, voudraient faire table rase de la religion, l'anéantir, avant d'édifier les sociétés modernes. Il n'y a aucun conflit fatal entre ces deux grandes choses, la liberté et la religion.

Je n'invoquerai pour le prouver que le témoignage d'un homme, celui de Montesquieu, et que le témoignage d'un fait, celui dont je viens déjà de parler, du développement du catholicisme aux Etats-Unis.

Montesquieu, en effet, le penseur qui a soumis à son observation le plus grand nombre peut être de sociétés politiques de tous les âges et de tous les pays, n'a-t-il pas posé la règle

(3) R. P. Maumus, *Les catholiques et la liberté politique*, p. 282.

(4) Le Play, *Réforme sociale*, Introduction, ch. I. La Religion. Cette proposition est le titre même du § 5, dans lequel il en donne la démonstration.

de l'accommodation de la religion à toutes les formes politiques (1) si bien que pour récuser son témoignage il faudrait dire qu'il n'a vu que le passé et que c'est avec les institutions modernes que la religion est inconciliable. Mais c'est ici que nous faisons une seconde fois appel aux Etats-Unis. Ils ne sont pas le passé, certes, et le développement du catholicisme américain est ce qu'il y de plus nouveau comme phénomène religieux. Or, nous voyons qu'aux Etats-Unis le catholicisme s'accommode parfaitement au régime de la liberté si bien qu'il en proclame les bienfaits.

De Tocqueville avait dit (2) l'harmonieux accord qui règne en Amérique de ces deux grands principes dont « la civilisation anglo-américaine est le produit : l'esprit de religion et l'esprit de liberté ». Et l'on a rappelé, fort à propos même, que c'est dans le Maryland catholique que les puritains persécutés en Virginie trouvèrent jadis asile et liberté, et qu'en Amérique, en cette terre aujourd'hui classique de la liberté de conscience, c'est ainsi l'Eglise catholique, « née et bercée dans la liberté, qui en a fait profession la première et en a donné le noble exemple » (3).

Et si l'on veut voir de quel amour les catholiques américains aiment la liberté, il faut lire, par exemple, les conférences de Mgr Ireland : « La démocratie américaine, disait-il un jour, comprend la valeur de la liberté individuelle.... Nous ne sommes pas tous d'accord, ni sur les idées religieuses, ni sur beaucoup d'autres terrains. Mais à force de nous connaître et d'aimer la liberté nous prenons pour règle de donner aux autres ce que nous voulons pour nous-mêmes. Nous ne nous servons jamais de la loi pour faire la propagande de nos idées. Nous respectons toujours les autres, parce que nous voulons être respectés (4) ».

Voilà ce que fait et ce que devient la religion quand dans les temps modernes elle rencontre la liberté. Loin de la com-

(1) Montesquieu, *L'Esprit des lois*. Liv. XXIV, ch. V.

(2) De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 1re partie, chap. II. Du point de départ et de son importance pour l'avenir des anglo-américains, toute la fin de ce chapitre, et notamment p. 167 et suiv.

(3) Voyez l'introduction au livre de S. E. le cardinal Gibbons, *L'ambassadeur du Christ*, par M. l'abbé André, qui fut de longues années professeur dans un séminaire américain, p. XVIII.

(4) Conférence de Mgr Ireland, citée plus haut, du 18 juin 1892, à Paris.

battre et de la maudire, elle y applaudit et s'en félicite. Loin de « se décomposer au contact de cet air vital », comme le pensait Edgard Quinet, elle puise dans cette atmosphère vivifiante des forces qu'elle ne connaissait plus.

Par suite sous aucun prétexte, ni parce que l'on devrait d'abord restaurer la religion, ni parce qu'il faudrait avant tout la détruire, le problème religieux ne doit faire écarter le problème politique, puisqu'à l'organisation politique et au développement de la liberté, la religion est si profondément intéressée, puisqu'à l'organisation démocratique de l'Etat moderne la religion bien loin d'être une entrave peut être une aide précieuse.

Toutes les raisons pour lesquelles on se détourne dédaigneusement de la science politique sont donc en définitive des erreurs ou des exagérations. Il est faux que les institutions politiques soient de vaines formes sans efficacité; il est faux que les institutions politiques soient le produit d'une évolution fatale; il est faux que nos institutions actuelles soient des institutions définitives sous le règne desquelles l'humanité n'aurait plus qu'à se laisser vivre : sceptiques, fatalistes, quiétistes ou satisfaits se trompent. Et se trompent également ceux que la passion du bien-être et la passion religieuse ou anti-religieuse aveuglent, car il est faux encore que les problèmes religieux et économique priment le problème politique.

II. *De la nécessité actuelle d'une renaissance de la science politique.*

L'abandon de la science politique est donc une erreur. J'ajoute que c'est une erreur aujourd'hui particulièrement dangereuse, parceque l'Etat moderne s'engage, à mon avis, à l'heure actuelle en une de ces crises qui forment les périodes critiques de l'histoire !

Une crise c'est un conflit entre deux forces, une lutte entre deux principes. Il y a *crise de l'Etat moderne* parce que l'Etat de nos jours se trouve dans son évolution politique livré

à deux forces opposées, et que deux principes contraires se disputent la régence de ses institutions. En effet, si, comme tout ce qui se développe, les Etats évoluent sous l'action de forces externes, qui constituent le milieu au sein duquel ils se trouvent, et sous l'empire de forces internes qui sont leurs propres tendances, la pente naturelle de leurs institutions, il se rencontre qu'actuellement pour l'Etat moderne ces deux catégories de forces, celles qui agissent sur lui de l'extérieur,et celles qui le travaillent intimement, sont opposées l'une à l'autre, de telle sorte que si c'est la force intérieure qui l'emporte, il peut y avoir ruine de l'Etat venant de périls extérieurs, si c'est la pression extérieure qui domine, il peut y avoir ruine de l'Etat par la révolution intérieure. Cette crise de l'Etat moderne, il me semble qu'on n'en a pas suffisamment conscience. Aussi, et parce que c'est là ce qui rend le problème politique particulièrement pressant et difficile, je voudrais insister et faire ressortir le caractère aigu de cette crise en montrant la puissance de ces forces supérieures qui nous mènent et leur antagonisme.

Celle qui nous travaille intérieurement, c'est la force même de développement de la démocratie. Elle entraîne si bien l'Etat moderne qu'elle lui fait abandonner ses assises premières, parlementarisme et système représentatif, pour l'orienter vers le gouvernement populaire direct ou indirect.

Ce mouvement, j'en ai déjà parlé, mais on n'en saisira l'irrésistibilité, que si l'on veut bien comprendre que ces institutions dont la démocratie s'éloigne n'étaient pas à proprement parler démocratiques ; et c'est ce que je voudrais maintenant démontrer avant de voir à quelles conséquences pratiques il nous conduit.

Oui, si la démocratie moderne s'éloigne du parlementarisme et du régime représentatif, c'est pour cette cause décisive et irrésistible que ces institutions n'étaient pas à vrai dire démocratiques.

Sans doute, avec le régime parlementaire et représentatif, par la division, le balancement des pouvoirs, par la subordination du gouvernement aux assemblées, comme par la participation des citoyens à la nomination des hommes chargés

de gérer les intérêts du pays, il y avait eu déplacement du principe du pouvoir, passant du Monarque, jadis titulaire de la souveraineté, à la Nation, qui d'ailleurs en était nominalement investie. Néanmoins, par l'indépendance relative du gouvernement vis-à-vis du pouvoir législatif et aussi par l'indépendance beaucoup plus absolue des élus vis-à-vis des électeurs, ce régime était loin du principe même de la démocratie, qui dans son sens, non pas même radical, mais simplement naturel signifie gouvernement du pays par la Nation, règne de la volonté générale. A vrai dire c'était là un régime libéral, ce n'était pas un régime démocratique.

Si ces institutions furent pourtant les institutions premières de l'Etat moderne, c'est que l'Etat moderne donna d'abord à ses institutions une base qui était la contradiction même de la démocratie et avec laquelle elles se trouvaient en harmonie : le suffrage restreint.

Le suffrage restreint, c'était une catégorie de citoyens favorisés par la fortune, ayant dans les intérêts collectifs une plus large part et qui était chargée par une délégation tacite du pays de choisir ses représentants. Alors, il y avait au sein de l'Etat un pays légal, représentant le pays véritable, et la représentation se trouvait immédiatement à la base même des institutions de l'Etat. On comprend donc que les électeurs, qui devaient leurs droits à une délégation tacite, pouvaient admettre facilement le principe représentatif fondement de leur pouvoir, et regarder leurs représentants comme indépendants vis-à-vis d'eux-mêmes, représentants indépendants de la nation, pour le compte de laquelle ils agissaient.

On comprend aussi que le gouvernement pouvait garder une certaine autorité vis-à-vis d'un pouvoir législatif qui ne puisait pas dans le suffrage universel une autorité absolument souveraine, et n'était pas censé représenter la volonté même de la nation.

Et c'est ainsi que le régime représentatif et parlementaire put donc être la première incarnation du principe de la souveraineté nationale, parce que pendant longtemps il n'y eut qu'une demi-démocratie.

Mais l'avènement du suffrage universel fut l'avènement véritable de la démocratie, et du jour où il fut admis, on peut

dire que le règne du parlementarisme représentatif était virtuellement achevé (1).

Pourtant pendant quelque temps le suffrage universel sembla se concilier avec ce régime. C'est que, d'une part, les classes dirigeantes conservèrent d'abord leur prépondérance, fournirent le personnel des assemblées politiques et maintinrent la doctrine parlementaire et représentative, qui leur permettait en obtenant le suffrage des masses et en occupant le gouvernement de confisquer, au moins dans l'intervalle des élections, le pouvoir souverain. C'est que, d'autre part, les classes inférieures, les masses éprouvèrent au début quelque étonnement de leur triomphe, se contentèrent de l'égalité électorale conquise et ne cherchèrent pas à obtenir la réalité du pouvoir. Et ainsi les notions anciennes de suffrage et de représentation ne furent pas de suite troublées par l'avènement du suffrage universel, et l'on put croire qu'il n'était qu'une extension de la capacité électorale.

En réalité, le suffrage universel était tout autre chose, il était, non une modification du régime électoral, mais un bouleversement des institutions politiques. Avec lui, le pays, titulaire nominal de la souveraineté, mettait la main sur le pouvoir. Avec lui les électeurs, étant tout le monde, n'étaient plus les représentants de personne. Avec lui, la représentation n'existait plus à la base des institutions politiques, et dès lors, il devenait fort difficile de l'établir à un autre degré, à un degré quelconque. Les électeurs, étant l'universalité de la nation, titulaire de la souveraineté, devaient refuser d'admettre qu'en votant ils n'exerçaient pas une souveraineté existant en eux-mêmes, et, si leur vote était l'exercice d'une souveraineté personnelle, ils ne devaient plus admettre non plus que cette souveraineté, ils la déléguaient définitivement, complètement à un corps d'élus, qui, en les représentant, les éclipseraient et usurperaient l'exercice libre de la souveraineté nationale. Ils ne devaient pas admettre non plus que leurs élus directs n'eussent pas vis-à-vis du gouvernement, non issu d'eux, source unique du pouvoir, une priorité, une autorité souveraine, une domination complète.

(1) La profonde métamorphose de notre régime politique a été très bien vue par M. L. Schérer dans sa si clairvoyante petite brochure : *La démocratie et la France.*

De là cette doctrine que le suffrage universel n'est pas seulement une formule abstraite, ou une délimitation des frontières du pays légal, mais la personnification du vrai souverain. De là cette doctrine que le vote n'épuise pas les droits de ce souverain qui doit pouvoir agir encore après qu'il a a élu députés et sénateurs, parce que le peuple souverain ne saurait abdiquer. De là cette doctrine que la volonté populaire, dont la démocratie est le règne, doit s'exprimer par elle-même, parce que la souveraineté ne se délègue pas. De là cette doctrine que le parlement issu directement du peuple vis-à-vis d'un gouvernement qui n'en sort pas est un maître dont celui-ci n'est que le très obéissant serviteur. De là la ruine du régime représentatif et parlementaire et l'avènement du régime de démocratie semi-directe inauguré dans ces pays d'avant-garde qui sont les Etats-Unis et la Confédération suisse.

Ainsi c'est bien par la pente même de la démocratie, par le développement spontané de son principe que l'Etat moderne, ainsi que je voulais le prouver, se trouve amené à une nouvelle transformation radicale de ses institutions politiques et la conséquence en est que ce mouvement qui nous emporte, étant naturel, est irrésistible.

Nous pouvons, très facilement, discerner quelles en seront pour l'Etat moderne les conséquences. D'une façon générale il en résultera pour lui un affaiblissement. — Un Etat n'est fort que par la concentration de la puissance en des pouvoirs politiques combinés pour une action prompte et énergique ; or la démocratie que nous entrevoyons pour nous, que nous voyons fonctionner à côté de nous en Suisse, partage le pouvoir non plus seulement entre deux corps, le gouvernement et le pouvoir législatif, mais bien entre ces deux corps politiques et le peuple lui-même, et dans la répartition du pouvoir entre les corps politiques de l'Etat, c'est au pouvoir législatif, c'est-à-dire au plus faible, au plus malhabile à l'action qu'elle donne la prépondérance. — Un Etat n'est fort que par les sacrifices que les particuliers consentent à son profit : sacrifices de liberté lui donnant une large prise sur eux-mêmes, sacrifices d'argent lui permettant les grandes entreprises nécessaires à sa défense ou à sa prospérité ; or, comme la démocratie fait

de plus en plus du citoyen l'arbitre des droits de l'Etat et de ses propres droits et des sacrifices qu'il consentira au profit de l'Etat, il est à craindre que l'Etat n'obtienne pas du citoyen ce qui lui serait nécessaire pour entretenir sa force au degré qu'elle doit atteindre. La démocratie suisse pourrait encore nous servir d'exemple. On a déjà vu s'y produire une sorte d'insurrection légale du peuple souverain contre les exigences pourtant légitimes et nécessaires de l'Etat (1). Mais chez nous mêmes, on l'a dit, et c'est vrai, la coexistence d'un régime militaire rigide, d'une véritable armée à cadres fixes, à discipline étroite, à service universel et personnel, et de la démocratie est un phénomène extraordinaire. Il a fallu, pour qu'il se produisît et durât, la passion de revanche qui nous a longtemps tenus en haleine et le sentiment du péril prochain qui s'y joignait et qui tend peut-être à s'y substituer et il a fallu aussi que notre démocratie, par l'indolence des masses à comprendre les droits mêmes qu'on leur donne, ne prît que lentement conscience de sa force et de son pouvoir.

Voilà ce que tendent à devenir, sous l'action de la force intérieure qui les travaille si puissamment, les Etats modernes : de grandes sociétés au gouvernement débile, de nature pacifique, surtout préoccupées du bien être de leurs membres.

Or, pendant que cette force intérieure agit ainsi sur eux, les conditions extérieures dans lesquelles ils se trouvent, seconde force qui préside à leur développement, ont une action toute contraire.

Ces conditions, en effet sont des conditions de rivalités internationales, de conflits permanents et de luttes toujours menaçantes (2). — Il semblait que les nations européennes

(1) J'ai donné plus haut, page 32, l'exemple du referendum suisse du 3 novembre 1895 rejetant à une grosse majorité le projet de centralisation militaire.

(2) Il me semble inutile d'entreprendre la moindre démonstration de cette proposition. — L'entrée en scène des Etats-Unis comme nation conquérante, — l'évolution de l'Allemagne comme puissance maritime, — les projets déposés devant notre parlement pour l'augmentation de notre flotte, la défense de nos côtes et l'organisation de notre armée coloniale, — l'imminence en Angleterre, d'une armée nationale, — l'échec de la conférence de la Haye pour la limitation des forces militaires, sont des faits d'une éloquence irrécusable. (Voir sur le Message du Tzar les principaux articles suivants : A. Desjardins, *Le désarmement, Revue des deux Mondes*, 1er oct. 1898 ; Lavisse, *La condamnation de la paix armée*,

s'étant constituées à peu près logiquement, ayant trouvé un équilibre à peu près stable, le règne de la paix était arrivé pour nous. Le XIXe siècle, en laissant de côté le grand duel entre la France et l'Europe, legs d'ailleurs du siècle passé, et les guerres par lesquelles quelques peuples attardés avaient achevé leur formation territoriale, paraissait faire présager des siècles pacifiques. On pouvait croire que c'était bien le temps de la démocratie progressive, instituant pour la paix des peuples qui n'avaient plus à faire la guerre. Mais, voilà qu'après le partage de l'Europe, qui a donné lieu à des siècles de guerre, s'ouvre un plus large et plus difficile partage, celui des continents que les découvertes des explorateurs, les modes nouveaux de locomotion, les armements modernes mettent à la merci des peuples civilisés, poussés à la conquête par la soif de la richesse. Et naturellement cette ère de partages va être, en même temps, une ère de luttes ardentes et peut être de guerres.

C'est donc à la guerre que les peuples modernes doivent se préparer, s'ils veulent, suivant une loi nécessaire de l'évolution, s'adapter au milieu dans lequel ils sont appelés à vivre (1). Pour cela il leur faudrait fortifier en eux le principe d'autorité ; il leur faudrait développer aux dépens des individus la puissance et les droits de l'Etat ; dans l'Etat il leur faudrait faire prédominer le pouvoir actif, le gouvernement.

Et c'est ainsi qu'il y a, en l'Etat moderne, une lutte saisissante entre les deux forces qui le mènent : la force interne, l'élan démocratique, qui pousse les peuples modernes à l'affaiblissement de l'Etat, la force externe, la pression de ce milieu de conflits et de rivalités, qui les pousse en sens contraire à la consolidation de l'Etat, et à la restauration du principe autoritaire.

On comprend que si un Etat, dans ces conditions, se laisse entraîner aveuglément par ses tendances démocratiques, il peut tomber en une condition d'infériorité internationale qui le mène à la ruine.

Revue de Paris, 1898, p. 433 et s. ; *Revue générale du droit international public*, 1898. p. 687-744, toute une série d'opinions, où la gravité de la situation internationale est universellement dénoncée.

(1) Voir le tableau saisissant de « l'Europe nouvelle », de M. Paul Fauchille, *Revue générale du droit international public*, 1899, p. 5 et s.

On comprend que si un Etat pour se préparer à la conquête refoule à l'excès les tendances démocratiques, qui le travaillent intérieurement, il court le risque d'une révolution aussi dangereuse qu'une défaite.

C'est à mon avis la véritable crise de l'Etat moderne. Il s'agit pour l'Etat de se faire fort sans cesser d'être démocratique. — Et voilà comment se présente actuellement le plus difficile problème politique que l'on puisse poser : celui de la *conciliation de la démocratie et de la force de l'Etat.*

Aussi, comme j'ai dit qu'aucune cause ne justifie l'abandon de la science politique, en présence de cette crise de l'Etat moderne, j'ajoute que jamais peut-être elle n'a présenté pareil intérêt et pareille difficulté. Mais comment susciter une renaissance de la science politique et la mettre à la hauteur de sa mission ?

(A suivre)

MAURICE DESLANDRES (1),
Professeur de droit constitutionnel
à la Faculté de droit de l'Université de Dijon.

(1) MAURICE DESLANDRES, né à Paris, le 24 décembre 1862. Agrégé des Facultés de droit, le 10 novembre 1891. Professeur de droit constitutionnel à la Faculté de droit de Dijon, 1er novembre 1896.

Publications : Revue bourguignonne de l'enseignement supérieur, *De la participation du peuple au pouvoir législatif*, 1894. — *Conditions et revendications des femmes au point de vue du droit public*, 1895. — *Les doctrines publiques à la veille de la Révolution*, 1896. — Revue du droit public : *Notice nécrologique sur M. Bufnoir*, 1898 (*La Rédaction*).

COMPÉTENCE EXCLUSIVE DE LA COUR DE CASSATION

en matière de révision pour fait nouveau.

Les procès en révision ont une gravité exceptionnelle par cela même qu'ils mettent en cause l'autorité de la chose jugée et impliquent la possibilité d'une erreur judiciaire. Il n'est pas un esprit éclairé, pas un cœur haut placé qui ne soit profondément troublé à la pensée qu'une condamnation peut avoir injustement frappé un innocent. Lorsqu'une question de révision se pose, la conscience publique s'éveille, et il ne faut pas moins qu'une procédure loyale et solennelle pour lui donner pleine satisfaction. Cette procédure doit assurer la découverte de la vérité aux yeux de tous et ne laisser place ni au doute ni au soupçon. Pour obtenir ce résultat, il est de toute nécessité qu'aucune contradiction ne puisse exister entre l'arrêt qui ordonne la révision et la décision qui statue sur le fond du procès. Si donc la loi est conçue de telle sorte que cette contradiction soit possible, elle est essentiellement imparfaite et il convient de la réformer.

C'est précisément le vice de la loi du 8 juin 1895. Ce vice est si apparent, qu'on se demande même comment on ne l'a pas prévu et prévenu.

Cet oubli s'explique, peut-être, par la pensée, plus ou moins consciente chez le législateur, que le rôle de la Cour de cassation n'est pas de juger le fait. Il s'explique surtout, à mon sens, par ce fait que les cas de révision admis par le Code d'instruction criminelle étaient exclusifs de toute éventualité de contradiction entre l'arrêt de révision et la décision sur le fond.

Ces deux considérations ne sont pas, d'ailleurs, de nature à justifier la loi actuelle.

Il est vrai que la Cour de cassation a été créée principalement pour maintenir l'unité de la législation en assurant l'uniformité de la jurisprudence; qu'elle est appelée à redresser les erreurs de droit, non les erreurs de fait ; qu'elle juge les jugements et les arrêts, jamais les causes. Mais cela n'est d'aucune importance en matière de révision. Ce n'est point, en effet, pour éviter des divergences dans l'interprétation de la loi qu'elle a été chargée de statuer sur les procès en révision, c'est parce qu'elle est placée au sommet de la hiérarchie

judiciaire et que nulle autre juridiction ne serait en état d'offrir les mêmes garanties de discernement et d'impartialité. Elle se meut ici sur un terrain tout autre que le terrain de droit commun, et il serait souverainement illogique de limiter sa compétence en s'inspirant du principe général de son institution.

La seconde considération qui a pu inspirer le législateur était inopérante dans l'espèce. Si, en effet, les causes de révision spécifiées par le Code d'instruction criminelle ne présentaient pas de danger de contradiction, il en est autrement de la cause nouvelle introduite par la loi de 1895.

Le Code d'instruction criminelle permettait la révision dans trois cas.

Le premier est celui où une personne ayant été condamnée pour homicide, des pièces sont représentées propres à faire naître de suffisants indices sur l'existence de la prétendue victime de l'homicide (C. inst. cr., art. 443, 1°). La Cour casse *sans renvoi* lorsque l'annulation de l'arrêt de condamnation ne laisse rien subsister qui puisse être qualifié crime ou délit. Elle ordonne le renvoi si l'annulation laisse subsister la possibilité d'un crime ou d'un délit. Il s'agit évidemment ici d'un crime ou d'un délit compatible avec l'existence de la personne qu'on croyait décédée, et je n'en vois pas d'autre que le crime ou le délit de coups et blessures. Or, la Cour de cassation ne fait pas connaître son opinion sur les charges qui peuvent exister de ce chef contre l'ancien condamné, et, dès lors, son arrêt ne sera jamais en contradiction avec celui de la Cour de renvoi.

Le second cas de révision du Code d'instruction criminelle se produit lorsque, après une condamnation pour crime ou délit, un nouvel arrêt ou jugement a condamné, pour le même fait, un autre accusé ou prévenu, et que les deux condamnations ne pouvant se concilier, leur contradiction est la preuve de l'innocence de l'un ou de l'autre condamné (C. inst. cr., art. 443, 2°). La Cour de cassation n'a, dans ce cas, qu'un point très simple à vérifier, c'est s'il est intervenu deux condamnations pour le même crime ou délit, et si elles sont inconciliables. En procédant à cet examen, elle n'exprime, ni directement ni indirectement, son opinion sur

la culpabilité ou l'innocence de l'un ou de l'autre condamné et, par cela même, la décision qui interviendra au fond ne contrariera en rien l'esprit de son arrêt.

La révision peut être ordonnée, en troisième lieu, lorsque l'un des témoins entendus a été, postérieurement à la condamnation, poursuivi et condamné pour faux témoignage contre l'accusé ou le prévenu (C. instr. crim., art. 443, 3°). La Cour de cassation se borne alors à constater l'existence de la condamnation pour faux témoignage et elle n'examine pas les charges qui peuvent peser sur le condamné. Son arrêt n'implique par conséquent aucune opinion sur l'innocence ou la culpabilité de ce condamné, et il ne peut se trouver, plus tard, en opposition avec l'arrêt où le jugement qui sera rendu sur le fond.

Il est donc assez naturel que la Cour de cassation n'ait pas été investie du pouvoir de juger le fond du procès dans les trois cas prévus par le code d'instruction criminelle.

Et pourtant le législateur de 1867, qui a remanié sur certains points les règles de ce Code, se préoccupa de la question, et le rapport de M. le Conseiller d'Etat Vidal nous fait connaître qu'une proposition fut faite, à cette époque, pour donner à la Cour de cassation le droit de juger, obligatoirement ou facultativement, le fond de l'affaire. Cette proposition fut rejetée, mais uniquement parce que les causes de révision réglementées, ne comportaient aucune raison spéciale de soustraire l'accusé ou le prévenu à ses juges naturels. Il est probable que la solution aurait été différente si l'on avait, en 1867, créé la cause de révision qu'édicte la loi de 1895.

La raison spéciale qui faisait défaut en 1867 existe, décisive, sous l'empire de la loi de 1895. C'est ce qu'il sera facile de démontrer.

D'après cette loi, la révision peut être demandée « lorsque, après une condamnation, un fait nouveau vient à se produire ou à se révéler, ou lorsque des pièces inconnues lors des débats seront représentées, de nature à établir l'innocence du condamné ».

Le fait nouveau n'est ni défini, ni limité, et la Cour de cassation a toute latitude pour l'apprécier, s'il n'est pas suffisamment établi. La Cour peut procéder, directement ou par commissions rogatoires, à toutes enquêtes sur le fond, confrontations, reconnaissances d'identité, interrogatoires et mesures propres

à la découverte de la vérité. Ce sont alors, et en vertu de la fameuse loi du 1er mars 1899, dite loi de dessaisissement, les Chambres réunies qui sont substituées à la Chambre criminelle.

Que ce soit la Chambre criminelle ou les Chambres réunies qui statuent, la Cour a toujours la même mission à remplir. Elle doit examiner si le fait nouveau ou les pièces produites sont de nature à établir l'innocence du condamné. Sur le sens de cette formule de la loi, *de nature à établir l'innocence du condamné*, il ne saurait y avoir de difficulté. M. Ballot-Beaupré, dans son rapport, en a clairement fait ressortir la portée. Il nous dit que de *simples doutes*, souvent difficiles à lever lorsque l'auteur de l'infraction n'a pas été pris en flagrant délit, ne sauraient être considérés comme suffisants pour faire tomber la condamnation ; il faut *les doutes les plus sérieux*, ou, sous une autre forme, une *présomption particulièrement grave d'erreur*. C'est même pour éviter toute confusion à cet égard, que les termes du projet de loi ont été modifiés. Le projet admettait la revision « lorsqu'un fait nouveau vient à se révéler ou à se produire d'où paraît résulter *la non-culpabilité* de celui qui a été condamné ». On écarta cette rédaction, parce qu'elle aurait permis de donner pour base à la révision la survivance de doutes, même légitimes, et on rédigea, sur l'avis du Conseil d'Etat, l'article 443, 4° du Code d'instruction criminelle ainsi qu'il a été dit plus haut.

Pour que la Cour de cassation révise, il faut donc qu'elle considère le fait nouveau comme impliquant une présomption particulièrement grave d'erreur, ou, ce qui est la même chose, une présomption particulièrement grave en faveur de l'innocence. La loi n'exige pas, sans doute, une certitude, mais elle exige chez les juges un état d'esprit qui s'en rapproche infiniment, puisqu'il ne peut résulter de simples doutes et suppose les doutes les plus sérieux. Cet état d'esprit conduirait inévitablement à acquitter le condamné si la Cour devait statuer sans renvoi.

Donc, lorsque la Cour casse l'arrêt de condamnation, elle exprime, par cela même, sinon d'une manière absolue, sa conviction de l'innocence, du moins une opinion favorable à l'acquittement.

Il y a plus, l'arrêt ayant été cassé, l'ancien condamné redevient un simple accusé, et s'il a fallu à la Cour l'existence des présomptions les plus graves pour casser, il suffira que l'affaire comporte de simples doutes pour amener l'acquittement. Ce n'est plus, en effet, à l'ancien condamné qu'il incombe d'établir son innocence, c'est au ministère public à administrer la preuve complète de la culpabilité.

Par conséquent, si la juridiction de renvoi condamne, il y aura presque toujours une contradiction flagrante entre sa décision et celle de la Cour de cassation.

On peut concevoir, il est vrai, en pure théorie, l'hypothèse où des preuves évidentes de culpabilité seraient fournies aux juges du fond, qui n'auraient pas été produites devant la Cour de cassation ; mais cette hypothèse sera, en fait, tellement rare qu'on peut presque la négliger.

En effet, la Cour de cassation, soucieuse d'assurer le respect de la chose jugée, ne cassera que si on a fourni tous les éléments nécessaires à sa conviction, ou, à défaut, si elle les a trouvés dans l'enquête à laquelle elle a cru devoir procéder. Comment admettre, d'ailleurs, que dans une procédure aussi solennelle, des magistrats de haute expérience aient pu laisser échapper des motifs de décision qui apparaîtraient aux juges du fond !

J'admettrai, si l'on veut, que ce n'est pas impossible, mais on ne pourra refuser de me concéder que ce sera fort rare. Or, comme les lois doivent être faites pour régir les cas ordinaires, elles n'ont pas à tenir compte de l'éventualité d'une pareille exception. On me concédera aussi qu'il est grandement périlleux, au point de vue moral, de dérouter les esprits et d'inquiéter les consciences en laissant se manifester des conflits d'opinion entre deux juridictions pénales.

E. Naquet (1)
Procureur général en retraite
Ancien professeur à la Faculté de droit d'Aix.

(1) Naquet (Eliacin), né à Carpentras, le 15 mai 1843 O, ✱, ✪, Substitut du procureur général à Lyon (1870), professeur à la faculté de droit d'Aix (1875), procureur général à Aix, 5 septembre 1883, en retraite mars 1898. — Principaux ouvrages : *Traité des droits d'enregistrement*, 3 vol. *Traité des droits de timbre*, 1 vol. *Cours de procédure civile* (Mourlon et Naquet). Collabore à la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, à la *Nouvelle revue historique de droit français et étranger*, au *Recueil général des lois et des arrêts de Sirey*, à la *Revue du Droit public et de la Science politique*, etc. (La Rédaction).

LE POUVOIR SOUVERAIN ET SON EXERCICE

D'APRÈS

LA CONSTITUTION JAPONAISE (1)

« L'empereur est le chef suprême de l'Etat : il détient tous les droits de la souveraineté et les exerce conformément aux dispositions de la présente Constitution ».

Ainsi s'exprime l'article 4 de la Constitution japonaise du 11 février 1889. Ce texte fixe immédiatement le principe de l'organisation politique du Japon, et sur ce point il ne saurait y avoir la moindre contestation : c'est à l'empereur et à l'empereur seul qu'appartient la souveraineté pleine et entière.

Une question, dès lors, se pose : à quel titre l'empereur possède-t-il ainsi la plénitude de la souveraineté ?

C'est là un problème qui a été agité bien souvent par la science politique à propos du droit dont se targuent les monarques. Comme on l'a fort bien dit (2), deux titres seulement ont été sérieusement invoqués.

L'un est la longue possession, la concentration de la souveraineté, par le développement historique, entre les mains d'un homme ou d'une classe d'hommes. C'est celui qui apparaissait le meilleur aux écrivains français du XVIe siècle, encore influencés par les idées de la société féodale, où la prescription et la coutume étaient le principal générateur du droit.

L'autre est le droit divin: Depuis les Διοτρεφεῖς βασίλεις des poèmes homériques jusqu'aux Stuarts et aux Bourbons, les monarques ont prétendu qu'ils tenaient leur institution, non de la volonté du peuple, mais de la divinité elle-même.

C'est ce dernier principe qui est adopté au Japon.

L'origine de la souveraineté absolue de l'empereur est de droit divin, car le premier empereur japonais descendait de

(1) V. *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan, by Count* Hirobumi Ito *: translated by Miyogi Ito.* — Cette traduction anglaise des *Commentaires* du comte Ito, est l'ouvrage capital sur la Constitution japonaise. — *Etude sur la constitution du Japon,* par Nosawa Takématsou, docteur en droit, député.

(2) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel,* 2e édit., p. 156 et s.

la divinité. Le premier empereur-homme fut, en effet, *Kamou-Yamato-Iware-Biko*, qui régnait, d'après la légende, 660 ans avant Jésus-Christ et à qui, par la suite, 14 siècles après sa mort, on donna le nom de *Djimmou Tenno*.

Je ne cite ces vieilles légendes que pour mémoire, car il est bien évident que la science politique ne saurait s'arrêter sérieusement à de pareilles conceptions. Il était indispensable toutefois de les rappeler, car ces idées sont chères au monde japonais à l'heure actuelle encore, et le peuple s'obstine à les garder même devant les résultats des recherches historiques récentes.

Aux yeux de la critique actuelle, en effet, l'histoire japonaise proprement dite ne nous est un peu connue que depuis la fin du ve siècle après Jésus-Christ, alors que la civilisation chinoise commence à s'implanter sérieusement au Japon par la Corée. Tout ce qui est compris avant et qui nous est rapporté par exemple, par le *Kojiki* et le *Nihongi*, deux ouvrages du VIIIe siècle après Jésus-Christ, est absolument du domaine de la légende.

Cette origine divine de la souveraineté impériale au Japon est indiquée dans la Constitution même par les articles 1 et 3 qui disposent :

Article 1. — « L'empire du Japon est dirigé et gouverné par un empereur de la dynastie unique dans l'éternité ».

Article 3. — « L'empereur est sacré et inviolable ».

Je dois immédiatement attirer l'attention sur la rédaction de cet article 1, car c'est intentionnellement qu'on a mis deux mots pour exprimer les fonctions de l'Empereur qui « dirige et gouverne ». Le marquis Ito, ancien président du Conseil des ministres, dans son ouvrage classique sur la Constitution japonaise, reproduit de la façon suivante, en anglais, cet article 1 :

« The empire of Japan shall be *reigned over and governed* by a line of emperors unbroken for age eternal »,

et il explique ainsi cette particularité de rédaction :

Par « règne et gouverne », on veut dire que l'empereur sur son trône combine en lui-même la souveraineté de l'Etat et le gouvernement de la contrée et des sujets. — Un ancien registre mentionne un décret du premier empereur, dans lequel il

est dit : « la Contrée du Beau Grain est un Etat dont nos descendants deviendront les souverains. Vous, nos descendants, régnez et gouvernez »... — Enfin la phrase, « l'empereur dirigeant et gouvernant la contrée des huit grandes îles (Oyashima-Shiroshimésou Soumerota-mikoto) » devint par la suite une formule régulière des rescrits impériaux. Le mot *Shiroshimésou* veut dire : diriger et gouverner. On voit ainsi que les ancêtres impériaux ont eu pleine conscience des devoirs à eux imposés par la divinité. Ils se sont rendu compte que le but d'un gouvernement monarchique est de régner sur la contrée et de gouverner le peuple, et non de pourvoir aux besoins particuliers des individus ou des familles. Telle est la base fondamentale de cette Constitution » (1).

Ainsi donc, pour nous résumer sur ce point, c'est à l'empereur seul qu'appartient la plénitude de la souveraineté, et ce droit il le tient par droit divin.

Nous allons voir maintenant dans le détail ce que comprend cette souveraineté de l'empereur aux termes mêmes de la Constitution du 11 février 1889. Mais auparavant, il n'est pas inutile, je crois, de rappeler que cette Constitution est essentiellement une concession volontaire du souverain qui, pour répondre aux vœux maintes fois émis par la nation, a consenti à s'associer, dans une mesure plus ou moins grande, certains organes dans l'exercice de ses droits.

La monarchie constitutionnelle, comme on l'a fort bien fait remarquer, se présente, en effet, sous deux types bien distincts : tantôt c'est la nation reconnue souveraine et agissant en cette qualité qui associe un monarque à sa souveraineté ; elle en a délégué l'exercice partiel à lui et à sa race. L'exemple le plus net de cette combinaison se trouve dans la Constitution belge du 7 février 1831 (art. 25, 29, 60). Tantôt c'est la combinaison contraire. C'est le monarque jusque-là souverain absolu, qui a, plus ou moins spontanément, associé la nation à sa souveraineté, en déléguant certains pouvoirs à des assemblées représentatives. Telle est la Constitution prussienne du 31 janvier 1850 ; telle est aussi la Constitution japonaise du 11 février 1889. — Dans ce dernier cas, bien entendu, le souverain conserve de plein droit toutes les prérogatives qu'il n'a

(1) Iro, *op. cit.*, p. 3 et 4.

pas formellement abdiquées, tandis que les autres pouvoirs, au contraire, ne peuvent invoquer aucune prérogative qui ne leur a pas été expressément conférée par la Constitution.

A la lumière de ce principe bien dégagé, voyons donc ce que comprend la souveraineté de l'empereur du Japon, ou plus exactement ce qu'elle ne comprend pas.

L'empereur sanctionne les lois et il en ordonne la publication et l'exécution (art. 6); c'est-à-dire qu'une mesure quelconque, même votée par les deux Chambres, n'aura force de loi que si l'empereur l'approuve, la sanctionne.

L'empereur convoque l'Assemblée délibérante de l'Empire, en ordonne l'ouverture, la clôture et la prorogation, ainsi que la dissolution de la Chambre des députés (art. 7).

Lorsque l'Assemblée délibérante de l'Empire n'est pas réunie, et en cas de nécessité urgente pour maintenir la sécurité générale ou pour éviter un danger public, l'Empereur rend des décrets impériaux tenant lieu de lois (art. 8).

L'empereur rend ou fait rendre les ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois, pour le maintien de la sécurité et de l'ordre publics et pour l'accroissement du bien-être des sujets, à la seule condition que ces ordonnances ne modifient pas les lois (art. 9).

Je dois faire observer, à ce propos, que, contrairement à la plupart des constitutions européennes, la constitution japonaise ne limite pas à l'exécution des lois le pouvoir de l'empereur de faire des ordonnances.

L'empereur détermine l'organisation de chaque branche de l'administration; il fixe le traitement des fonctionnaires civils et militaires, les nomme et les révoque (art. 10).

L'empereur commande souverainement les armées de terre et de mer (art. 11). — Il en détermine l'organisation ainsi que l'effectif permanent art. 12).

L'empereur déclare la guerre, fait la paix et conclut les divers traités (art. 13).

L'empereur déclare l'état de siège (art. 14).

Il confère les titres, les rangs, les ordres et autres distinctions (art. 15). Depuis 1869, il y a 9 sortes de rangs au point de vue honorifique, et depuis 1884 il y a cinq grades de titres de noblesse.

L'empereur ordonne l'amnistie, la grâce, la commutation de peine et la réhabilitation (art. 16).

En cas d'urgence, pour maintenir la sécurité publique, si le gouvernement ne peut pas convoquer l'Assemblée délibérante de l'Empire à cause de circonstances intérieures ou extérieures, l'empereur peut prendre les mesures financières nécessaires par décret (art. 70).

Lorsqu'à l'avenir il sera nécessaire de modifier les dispositions de la présente constitution, le projet en sera présenté, par ordre impérial, à la délibération de la Diète (art. 73).

Enfin l'article 31 dit qu'en cas de guerre ou de trouble national l'empereur exerce le pouvoir suprême sans avoir à tenir compte des diverses garanties accordées aux citoyens par le chapitre II de la Constitution.

Tels sont les droits de l'empereur spécifiés dans la Constitution, mais, je le répète, cette énumération n'est en aucune façon limitative ; il faut s'en référer toujours à l'article 4 qui dit que l'empereur détient tous les droits de la souveraineté et qu'il les exerce conformément aux dispositions de la Constitution. Il nous reste donc à examiner maintenant comment il exerce ces pouvoirs.

Nous allons voir que si l'Empereur a, en droit, la souveraineté pleine et entière, en fait il ne l'exerce que partiellement.

C'est ainsi que nous avons vu que l'empereur, d'après l'article 8, peut rendre des décrets impériaux tenant lieu de lois en cas de nécessité urgente et si la Diète n'est pas réunie. Mais ce même article 8 s'empresse d'ajouter que ces décrets doivent être présentés à la Diète dans la session suivante, et si la Diète ne les approuve pas, le gouvernement déclarera qu'ils perdront leur validité pour l'avenir.

A propos de ces décrets, quelques questions intéressantes se présentent, que le marquis Ito, dans ses *Commentaires*, pose et résout de la façon suivante :

1° L'action de ces décrets se borne-t-elle à suppléer au silence de la loi, ou peuvent-ils aussi suspendre, modifier ou abolir quelque loi existante ? Puisque la Constitution leur donne force de loi, ils pourront comme conséquence faire tout ce que peut faire une loi. Si la Diète par la suite ne les approuve pas, la loi abolie par eux sera rétablie ;

2° Quand la Diète approuve un décret, que devient-il ? Le décret continue alors à avoir force de loi sans qu'il soit besoin de promulgation ;

3° Pourquoi, si la Diète refuse son approbation, le gouvernement est-il obligé de faire savoir que le décret n'aura plus d'effet pour l'avenir ? Parce que c'est seulement par cette déclaration que le peuple est libéré de son obligation d'obéissance envers lui ;

4° La Diète, avant de donner son approbation, peut-elle amender un décret ? Non, elle n'a que deux alternatives, refuser ou approuver simplement (1).

L'article 10 nous offre un nouvel exemple de la brèche faite à la souveraineté absolue de l'empereur. Cet article, nous l'avons vu, dit que l'empereur détermine l'organisation de chaque branche de l'administration et qu'il fixe le traitement des fonctionnaires civils et militaires, les nomme et les révoque. Mais ce même article 10 ajoute immédiatement que pour ce qui fait l'objet de dispositions spéciales de la présente Constitution ou d'autres lois, il faut se conformer à ces règles.

En fait, les articles 57 et 72 de la Constitution disent, par exemple, que l'organisation des tribunaux et celle de la Cour des comptes sont réglées par des lois spéciales. D'autre part, la destitution des juges ne peut être la conséquence que d'une décision judiciaire (art. 59 de la Constitution). Mais ce n'est pas tout. L'article 64 de la Constitution porte que les dépenses et les recettes de l'Etat devront être consenties par l'Assemblée délibérante au moyen d'un budget annuel. De même, l'article 62 déclare que l'établissement d'un nouvel impôt, ainsi que toute modification relative à la répartition des impôts, se fera par une loi. Comment dès lors concilier ces textes avec l'article 10 et aussi avec les articles 12 et 13 ? Car enfin, si la Diète ne consent pas à l'empereur les sommes nécessaires, de quelle façon s'y prendra-t-il pour fixer le traitement des fonctionnaires, déterminer les effectifs de l'armée et de la flotte, etc. ? A-t-il même le droit d'engager les finances de l'Etat en concluant des traités ? Autant de points sur lesquels un doute est possible.

(1) Iro, *Op. cit.*, p. 15.

En ce qui concerne le pouvoir législatif, l'article 5 nous dit que l'empereur l'exerce avec le concours de la Diète composée de deux Chambres, et l'article 37 ajoute que toute loi exige le consentement des deux Chambres. D'autre part, l'article 7 porte bien que l'empereur convoque la Diète, en ordonne l'ouverture, la clôture et la prorogation, ainsi que la dissolution de la Chambre du peuple, mais les articles 41 et 42 ajoutent que la Diète devra être convoquée chaque année et que les sessions de la Diète auront une durée de trois mois.

Ainsi donc, sur ce point encore, les pouvoirs de l'empereur sont singulièrement atténués en pratique.

Ils ne le sont pas moins en ce qui concerne l'exercice du pouvoir exécutif. Toutes les lois, ordonnances et ordres de l'empereur concernant les affaires de l'Etat, devront, en effet, être contresignés par un ministre (art. 55).

Mais c'est surtout pour l'exercice du pouvoire judiciaire que l'autorité du souverain est atténuée. L'empereur, en effet, n'a aucune part à l'exercice du pouvoir judiciaire. L'article 57 porte que le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux au nom de l'empereur et que l'organisation des tribunaux est réglée par la loi.

Nous arrivons maintenant à la question capitale de la Constitution japonaise. Quel est le rôle des ministres, et par suite quelle est la forme du gouvernement dont jouit l'empire du Mikado ?

On croit assez généralement en Europe que le Japon jouit du gouvernement parlementaire et que les Chambres disposent du sort du cabinet tout comme en France, par exemple. Il n'en est rien cependant, et cette erreur, qui vient d'une traduction inexacte de l'article 55 de la Constitution, ne saurait résister à un examen quelque peu attentif de cet important document et des travaux préparatoires qui l'ont précédé. Je n'en veux pour preuve, d'ailleurs, que l'attitude même des politiciens japonais qui, tout en réclamant à grands cris depuis nombre d'années l'institution de cabinets responsables devant les Chambres, n'ont jamais prétendu cependant que ce droit fût inscrit dans la Constitution.

L'article 55 s'exprime ainsi : « Les ministres d'Etat donneront leur avis à l'empereur et *seront responsables pour cela.* —

Toutes les lois, les ordonnances et les décrets de l'empereur, concernant les affaires de l'Etat, exigent le contreseing d'un ministre. »

M. Nosawa Takématsou, dans son *Etude sur la Constitution du Japon* (en français), donne une tout autre version. Il traduit ainsi, en effet, le premier paragraphe de l'article 55 : « Chaque ministre des affaires de l'Etat assiste l'Empereur, des actes duquel il est responsable. »

C'est cette traduction de l'article 55 qui a trompé tous ceux qui se sont bornés à lire la Constitution japonaise sans rechercher plus avant quelles avaient pu être les intentions de ses rédacteurs. Pour qui lit rapidement ce texte, en effet, la première idée qui se présente à l'esprit évidemment c'est que les ministres, responsables des actes de l'empereur, en sont responsables envers les Chambres. Mais à consulter les travaux préparatoires de la Constitution, on s'aperçoit vite qu'il n'en est rien, et M. Nosawa Takématsou est le premier à s'élever vivement contre cette idée. « Il ne s'agit ici, dit-il, que d'une responsabilité des ministres envers l'empereur et non pas vis-à-vis des Chambres. Cette manière de voir résulte de l'interprétation donnée par le marquis Ito qui a joué le principal rôle dans la rédaction de la Constitution, elle est également conforme à la pratique parlementaire » (1).

Mais il faut reconnaître que M. Nosawa Takématsou a donné une expression bien malheureuse à sa pensée. Fort heureusement nous avons sur ce point le témoignage le plus précieux qui soit, celui du marquis Ito qui, comme président du Conseil privé, dirigea les travaux du Comité chargé de l'élaboration de la Constitution. Si nous cherchons dans ses *Commentaires* ce qu'il dit de l'article 55, nous trouvons qu'il le traduit d'une façon bien différente de M. Nosawa Takématsou :

« The respective ministers of state shall give their advice to the emperor, and be responsible *for it* ».

J'emprunte, d'ailleurs, aux *Commentaires* l'important passage suivant qui ne saurait laisser subsister aucun doute là-dessus : « En comparant les usages en cours dans les divers pays, on se rend bien compte qu'il n'y a pas de question constitution-

(1) Nosawa Takématsou, *Op. cit.*, p. 176.

nelle qui soit encore aussi loin d'une solution que celle de la responsabilité des ministres d'Etat. Soit qu'on considère la matière au point de vue théorique, soit qu'on la considère au point de vue pratique, il est certain que la Constitution charge les ministres de l'importante fonction de donner leur avis à l'empereur, et qu'ils possèdent ainsi de grands pouvoirs administratifs. Leur devoir envers le souverain ne leur commande pas seulement d'encourager ce qui est bien et de proposer ce qui est désirable, mais aussi de se détourner de ce qui est mal et de l'aider à agir correctement. C'est pourquoi les ministres sont responsables. S'ils ne l'étaient pas, le pouvoir exécutif aurait la faculté d'enfreindre les limites de la loi qui deviendrait ainsi une simple réunion de prescriptions purement nominales. La responsabilité des ministres est un pilier supportant la Constitution et la loi. Mais cette responsabilité n'est nullement criminelle et ne se rapporte qu'aux affaires d'Etat. Lorsqu'un ministre commet une faute dans l'exercice de ses fonctions, le pouvoir de décider sur sa responsabilité appartient au souverain de l'Etat; le souverain seul peut renvoyer un ministre qu'il avait nommé. Qui, en effet, en dehors du souverain qui le nomme, pourrait destituer ou punir un ministre ?

« La nomination et la destitution des ministres ayant été placées par la Constitution dans le pouvoir souverain de l'Empereur, il est tout naturel que la faculté de décider de leur responsabilité n'ait pas été accordée à la Diète. Mais la Diète peut poser des questions aux ministres, et elle peut aussi présenter des adresses au souverain exposant ses opinions. D'ailleurs, bien que l'empereur se réserve dans la Constitution le droit de nommer ses ministres à son gré, il doit cependant, en faisant son choix, prendre en considération les vœux de la nation. Ceci peut être regardé comme une méthode indirecte de contrôler la responsabilité des ministres.

Ainsi dans la Constitution on arrive aux conclusions suivantes : — 1° Les ministres d'Etat ont pour fonction propre de donner des avis à l'empereur ; — 2° Ils sont *directement* responsables envers l'empereur et *indirectement* envers le peuple; — 3° C'est l'empereur et non le peuple qui peut décider de la responsabilité des ministres, parce que l'empereur possède les

droits de la souveraineté de l'Etat ; — 4° La responsabilité des ministres est politique ; elle ne doit pas se confondre avec la responsabilité civile ou criminelle, et ces deux genres de responsabilité ne peuvent entrer en conflit. En dehors de tous les cas criminels ou civils qui doivent être portés devant les tribunaux ordinaires, et des difficultés en matière administrative qui sont réservées aux tribunaux administratifs, les cas de responsabilité politique sont discutés par le souverain comme mesures disciplinaires » (1).

Ici donc, on le voit, les ministres ne sont nullement responsables envers les Chambres et ils n'ont aucune obligation stricte de se mettre d'accord avec elles. Tant qu'ils ont la confiance de l'empereur, ils peuvent rester en place, quelle que soit la situation du cabinet vis-à-vis de la Diète impériale.

J'ai tenu à m'arrêter un peu sur ce point parce que, je le répète, l'opinion contraire est communément répandue en Europe, et aussi parce que c'est autour de cette idée que gravite à l'heure actuelle tout l'intérêt de la politique du Japon. Huit ans de pratique parlementaire ont largement suffi, en effet, pour montrer qu'il était impossible de concilier, dans un pays comme le Japon, les droits absolus de la couronne et les aspirations de jour en jour plus grandes de la nation vers un régime qui assure un contrôle sérieux du Parlement. Il reste à savoir seulement si cette transformation se fera d'elle-même, sans secousses, et si la Constitution sera suffisamment élastique pour cela, ou s'il faudra, au contraire, en arriver à une révision constitutionnelle que l'empereur seul pourrait accorder.

L. MULLER.

(1) Ito, *loc. cit.*, p. 92 et seq.

CHRONIQUE INTERNATIONALE

(1898-1899)

L'IMPÉRIALISME ET L'AMÉRICANISME AUX ÉTATS-UNIS

SOMMAIRE : 1. « Imperialism *versus* Americanism ». — 2. La question cubaine. — 3. L'annexion des Philippines. — 4. Le protectorat des Samoa. — 5. Le canal interocéanique. — 6. Les litiges canadiens. — 7. Les Etats-Unis à la Conférence de La Haye.

1. « IMPERIALISM *versus* AMERICANISM » (1). — Peu de temps après la guerre hispano-américaine, le grand journal satirique américain *Judge* publiait un dessin railleur, où les Etats-Unis prenaient des limites nouvelles, d'une géographie fantastique : au nord l'aurore boréale, au midi la Terre de feu, à l'ouest la vallée du jugement universel (2). Par une ultime moquerie, comme à l'Orient l'Europe, terre déchue, ne compte plus, l'Est ne figurait pas sur cette carte, dont l'audace allait jusqu'à supprimer avec elle un des quatre points cardinaux. Depuis leur guerre avec l'Espagne, où leurs journaux déclaraient Napoléon trop petit (3) pour entrer dans l'armée fédérale, les Etats-Unis, grisés par la lutte, puis par la victoire, sont devenus impérialistes. Etre impérialiste, cette formule n'a même pris qu'avec eux tout son sens. L'Angleterre limitée de tous côtés par la mer, ne peut être annexioniste sans une extension extra-continentale, de sorte qu'avec elle on ne distingue pas bien la différence qui sépare l'annexionisme de l'impérialisme. Aux Etats-Unis, au contraire, la possibilité d'une extension continentale en dessine, par opposition, les moindres nuances. Etre impérialistes, ce n'est pas seulement vouloir des conquêtes et convoiter des territoires : les Etats-Unis ne l'étaient pas, quand, à prix d'argent ou par les armes, ils acquéraient successivement la Floride, la Louisiane, le Texas, l'Alaska, l'Orégon. — Etre impérialistes, ce n'est pas non plus vouloir des colonies : la France et l'Allemagne sont coloniales, non impérialistes. — Pratiquer l'impérialisme, c'est désirer les clés du monde, non les clés militaires comme sous l'impérialisme romain, mais les grandes clés économiques et commerciales. C'est chercher, non pas un arrondissement territorial,

(1) SOURCES : UGO OJETTI. *L'America vittoriosa* Milano 1899. ANDREW CARNEGIE. *Americanism versus imperialism*, dans *North american review*, 1899, I, p. 1-14 et p. 362-373; G. S. CLARKE, *Imperial responsibilities anational gain*, dans *North amer. rev.*, *ibid.*, p. 122-142. *The imperial policy*, dans *the Nation*, 26 mai 1898, p. 396, n° 1717 J. W. BURGESS, *Government of distant territory*, dans *Political Science quarterly*, XIV, p. 1-18 et E. FREUND. *The control of dependencies through protectorates*, *ibid.*, p. 19-38.

(2) OJETTI. *L'America vittoriosa*, p 58.

(3) OJETTI, *op. cit.* p. 164.

mais la conquête et l'occupation des grands carrefours où passe le commerce de l'univers ; c'est vouloir, non pas de grandes colonies, mais des colonies habilement disposées pour jeter autour du globe un filet serré, continu, de stations, de dépôts de charbon et de câbles.

Ainsi compris, l'impérialisme exerce actuellement sur la politique des Etats-Unis une attraction profonde. Longtemps enfermés en Amérique, ils sont impatients de faire leurs preuves à côté des grands Etats, soit en Océanie, soit en Asie, soit peut-être même en Europe, dans la question d'Orient. Ancienne colonie, ils ont hâte de jouir de leur indépendance sous sa forme la plus complète, en devenant, sur tout le globe, métropole à leur tour, par le même sentiment que l'esclave antique qui, pour se sentir pleinement affranchi, voulait avoir lui aussi des esclaves. Sans histoire dans le passé, ces parvenus de la politique sont fiers de recueillir la tradition romaine dans un monde vingt fois grand comme le monde romain. Les toutes neuves démocraties ont un goût malheureux pour le clinquant de l'histoire : la gloriole leur plaît plus encore que la gloire. S'il fallait comparer l'impérialisme anglais et le néo-impérialisme américain, nous dirions volontiers que l'impérialisme anglais, conçu dans la détresse industrielle, est avant tout né de la nécessité (1), tandis que le néo-impérialisme américain, conçu dans l'orgueil de la victoire, est plutôt né du luxe et de la vanité. La forte charpente économique de l'impérialisme anglais lui fait défaut. Tandis que l'Angleterre, toute en industrie, est obligée d'écouler sa surproduction au dehors pour recevoir en échange les denrées qui lui manquent, les Etats Unis font dans leurs propres frontières l'échange des produits agricoles de l'Ouest avec les richesses industrielles de l'Est. Aussi les avantages de l'expansion, qui profitent à toutes les industries en Angleterre, se limitent à quelques intérêts aux Etats-Unis. Seules, deux raisons économiques appuient l'impérialisme aux Etats-Unis : 1° la raison du sucre ; 2° celle de la marine marchande.

Bien que la raison du sucre soit trop souvent négligée, c'est une de celles qu'il faut, avec Ch. A. Crampton, mettre en première ligne (2). Les Etats-Unis sont, à l'exception de la Grande-Bretagne, les plus grands consommateurs de sucre du monde entier. Tandis que la production totale du monde est de 7 millions de tonnes, ils en absorbent annuellement 2 millions, d'où l'envoi de 80 millions de dollars à l'étranger. En vain le gouvernement des Etats-Unis s'est-il efforcé d'encourager la culture de la canne à sucre aux Etats-Unis. Les résultats qui ont été obtenus, tant en Louisiane qu'en Californie, sont, quoique appréciables, encore insuffisants. Les Etats-Unis restent toujours tributaires d'Hawaï, de Cuba et surtout de l'Europe. L'annexion des centres tropicaux, dont la production en 1897-98 n'est que de deux millions 1/3 sur sept 1/3, satisferait au contraire à la consommation américaine. Mais cette raison du sucre est faible, car l'union économique, sans même annexion, y peut suffire ; elle a diminué d'importance

(1) V. cette *Revue*, XI, (1899), p. 277 et s.

(2) C. A. Crampton, *The opportunity of the Sugar Cane industry, North Amer. rev.* 1899, mars, p. 276-285. — Cpr. J. F. Crowell. *The Sugar situation in Europe*, XIV, n° 1 mars 1899, p. 86-101 et surtout p. 90.

depuis l'incorporation des Hawaï, en 1898. Enfin, en exigeant Cuba, mais Cuba seule ou presque seule, elle mène les Etats-Unis à la conquête, sans les pousser à l'impérialisme qu'il ne faut pas confondre avec elle : comme l'a très bien remarqué le professeur Burgess (1), à Cuba, terre d'Amérique, ce n'est pas l'impérialisme, c'est l'américanisme qui fonctionne.

Presque aussi faible que l'argument du sucre est la raison de la marine marchande. Pendant longtemps, les Etats-Unis firent de la construction des navires une industrie rivale de celle de l'Angleterre. En 1692, Josiah Childe, (*Discourse of Trade*) (2) dénonçait le péril à la métropole : « De toutes les colonies de S. M., il n'y en a pas de si aptes à la construction des navires que la Nouvelle-Angleterre, ni de relativement si qualifiée pour la formation des marins,... et, dans ma pauvre opinion, il n'y a rien de plus dangereux pour une mère patrie que l'accroissement de la navigation dans ses colonies, plantations ou provinces ». En 1724, les maîtres constructeurs de la Tamise se plaignaient au *Board of Trade* de la concurrence américaine. Après la déclaration d'indépendance de 1776, le développement de la marine marchande s'accroît encore. Pour l'augmenter, en 1789, un acte du Congrès dispose qu'aucun vaisseau, s'il n'est construit en Amérique, ne peut être immatriculé aux Etats-Unis, ni porter le pavillon américain. En 1794, un acte du Congrès impose une taxe de 10 p. cent aux marchandises importées sur des navires étrangers. En 1850, la marine marchande anglaise l'emporte seulement d'environ 800.000 tonnes sur la marine américaine. En 1861, elle ne l'emporte plus que de 400.000 tonnes, et les Etats-Unis pouvaient espérer dépasser l'Angleterre quand, à partir de cette date, leur marine commence à décliner pour deux causes : d'abord la ruine du commerce par les croiseurs, entre autres l'*Alabama*, pendant la guerre de Sécession, ensuite la substitution du fer au bois dans la construction des navires. N'ayant pas de fer, manquant surtout d'ouvriers habiles à le façonner, ils sont devancés rapidement par l'Angleterre et même par d'autres nations : l'Allemagne, la France. Du deuxième rang, les Etats-Unis tombent au sixième. Ne pouvant immatriculer d'autres navires que ceux construits en Amérique, les armateurs ne peuvent acheter de navires étrangers. La construction d'un navire coûtant en Amérique 50 p. cent de plus qu'en Angleterre, il leur est très difficile d'en construire. Dans ces conditions, la plus grande partie du commerce américain se fait sous pavillon étranger. En 1897, sur un mouvement total de £ 343.000.000, la marine américaine ne prenait que £ 37.800.000. Il faut, disent les Américains que cette situation change. Il est nécessaire que leur marine se développe. Pour qu'elle se développe, il faut que les Etats-Unis soient impérialistes. « Nous avons, dit le sénateur Elkins, plusieurs raisons de garder les Philippines... Il nous les faut pour l'accroissement de notre marché. Il nous les faut pour l'accroissement de notre marine marchande ». L'impérialisme pousse au développement de la marine, il faut donc être impéria-

(1) *Government of distant territory*, dans *Political science quarterly*, mars 1899, p. 12.
(2) *The commercial sovereignty of the seas*, dans *Fortnightly review*, 1899, p. 286 et suiv.

listes pour la développer, tel est le raisonnement. Mais n'y a t il, sans devenir impérialistes, d'autres moyens, pour les Etats-Unis, de relever leur marine. Ne suffit-il pas de rapporter l'acte de 1789, fait pour l'âge du bois, inapplicable à l'âge du fer? Ne peut-on, comme le proposait le bill Elkins, au dernier Congrès, frapper d'une taxe supplémentaire de 10 0/0 toutes les marchandises importées sur d'autres vaisseaux que des navires américains. L'impérialisme peut démontrer l'urgence d'une réforme des lois sur la navigation. Mais cette réforme suffit, sans aller plus loin, pour aider au relèvement de la marine.

Sur le terrain économique, quelques *trusts* peuvent espérer de l'impérialisme des avantages. Mais la masse ouvrière redoute l'effet d'annexions qui permettraient à la main-d'œuvre exotique d'inonder, sans digue possible, le territoire américain par la concurrence à bas prix des hommes du Pacifique (1). Les démocrates redoutent que l'impérialisme n'exige de nouvelles dépenses militaires. Dans une curieuse œuvre de propagande, *A Catechisms of the Philippines* (2), où sont exposées par demandes et réponses les inconvénients des annexions lointaines, les anti-impérialistes expliquent, de façon saisissante, que les expéditions coloniales coûteront beaucoup pour rapporter très peu. « Il y a deux types d'impérialismes (3) et par conséquent deux manières bien différentes de se dire impérialistes. Il y en a beaucoup, qui ont inconsciemment devant eux l'dée romaine. Non pas qu'ils veuillent établir un despotisme militaire sous l'autorité d'un homme, mais ils veulent prendre des possessions lointaines pour le compte des Etats-Unis, sans chercher ce qu'elles doivent donner en retour... True American imperialism consists in the empire of trade, coupled with fair dearling, justice and freedom, not in the empire of conquest » (4).

Engagée sur le terrain économique, la lutte de l'impérialisme, qui pousse les Etats-Unis hors de l'Amérique, et de l'américanisme, qui les y retient, se poursuit avec ardeur sur le terrain du droit constitutionnel. Les Etats-Unis peuvent-ils acquérir des colonies, c'est-à-dire des territoires qui, soit au point de vue géographique, soit au point de vue ethnique, ne peuvent être ni regardés comme une portion naturelle des Etats-Unis, ni traités comme tels? Est-il possible que le gouvernement des Etats-Unis puisse s'étendre sans être accompagné par la constitution américaine? A supposer que les Etats-Unis peuvent sortir d'Amérique, est-il concevable que leur pouvoir s'exerce en dehors des formes et des garanties constitutionnelles : liberté de la presse, de l'association, du port d'armes, juridiction du jury, acquisition de la nationalité (*citizenship*) par la naissance sur le territoire, interdiction de faire dépendre le droit de vote d'une condition de race ou de couleur, droit de libre émigration et d'établissement sur un point quelconque des Etats-Unis? Mais pourrait-on accorder sans danger tous ces droits aux races inférieures du Pacifique? Que les Etats-Unis colonisent, et

(1) Vigouroux, *La concentration des forces ouvrières dans l'Amérique du Nord* 1892, p. 301.
(2) Journal *The Nation*, 1898.
(3) *Imperialism, true and false*, dans *Yale review*, vol. VII, no 2. Août 1898, p. 121.
(4) *Ibid.*, p. 124.

il leur faut abdiquer les maximes, qui sont l'honneur même de leur droit constitutionnel, disent les anti-impérialistes. A quoi les impérialistes s'efforcent de répondre en cherchant des cas où, d'après la jurisprudence, la juridiction des Etats-Unis s'étend hors du territoire sans obéir à toute les prescriptions de la constitution : ainsi, dans le cas *Ross* (1), un matelot embarqué sur le navire américain le *Bullion*, ayant tué, dans le port de Yokohama, le second maître du *Kelly*, est arrêté au Japon et jugé sur l'ordre du consul-général à Yokohama, sans la procédure du jury ; en vain Ross la réclame, conformément à la Constitution ; condamné à mort mais favorisé d'une commutation de cette peine en celle de prison à vie, il saisit la Cour de circuit du district nord de New-York, dans le ressort de laquelle il subissait sa peine, et la question arrive en appel devant la Cour suprême des Etats-Unis ; la question était de savoir si le gouvernement des Etats-Unis ne peut jamais exercer ses pouvoirs en dehors de la Constitution ; en répondant que la Constitution n'est faite que « pour les Etats-Unis d'Amérique (2) », et non pour les contrées qui sont en dehors de l'Amérique, la Cour répond que la juridiction des Etats-Unis peut exister sans les limitations constitutionnelles, et c'est un argument favorable. Mais en sens inverse il faut remarquer qu'il s'agissait alors d'une contrée étrangère, tandis que les colonies rêvées par l'impérialisme seraient terres américaines. Dans le cas *Ross*, la Cour dit que « la Constitution ne peut avoir effet dans une autre contrée » ; mais quand les Etats-Unis établissent leur souveraineté sur un nouveau territoire, ce territoire n'est plus « une autre contrée ». D'autre part, le territoire des Etats-Unis, auquel s'applique la Constitution des Etats-Unis, est toute terre où flotte en souverain le pavillon américain. Il n'est pas nécessaire qu'il possède la qualité d'Etat. Le district fédéral de Colombie le possède aussi bien que le territoire occidental de Missouri ; il y a longtemps déjà que l'illustre juge Marshall l'a décidé dans l'affaire Longhborough *vs* Blake (3). D'autre part, la jurisprudence des Etats-Unis fait rentrer les simples possessions étrangères dans l'Etat étranger dont elles relèvent, par exemple en l'affaire Stairs *vs* Peaslee (4), la Nouvelle-Ecosse dans la Grande-Bretagne : d'où, par analogie, les Philippines rentreraient dans les Etats-Unis. Comment sortir de la difficulté ? Les uns, comme le professeur Burgess, proposent, puisque ces limitations accompagnent le pouvoir civil, de placer les colonies, jusqu'au jour de leur maturité, sous le pouvoir militaire du président (5), parce que les limitations constitutionnelles, applicables au cas de paix, ne le sont pas au cas de guerre, dont la détermination reste (cas Milligan) (6) à la discré-

(1) *In re* Ross, 140, U. S. 453.

(2) Burgess, *Government of distant territory*, dans *Political science quarterly*, 1899, I p. 3 et s.

(3) The district of Columbia, or the territory west of the Missouri, is not less within the United States than Maryland or Pennsylvania ; and it is not less necessary, on the principles of our Constitution, that uniformity in the imposition of duties, imposts and excises should be observed in the one than in the other. 5 *Wheatown*. 317.

(4) 18 *Howard*, 521.

(5) Burgess, *loc. cit.*, p. 17.

(6) Milligan, 4 *Wallace*, 2.

tion du président. Les autres, comme le professeur Freund (1), suggèrent d'appliquer ici le biais du protectorat, soudain rajeuni par une utilité nouvelle et ramené par l'impérialisme américain, à la fin de son évolution, dans le milieu même où l'impérialisme romain avait mis son commencement.

Au point de vue économique, au point de vue constitutionnel, les deux programmes, impérialiste et américain, sont vivement et largement discutés. Les prochaines élections présidentielles se feront sur cette plateforme. La question des trusts et celle de la monnaie d'argent, pourtant si importantes, passent dans l'ombre, au second et au troisième plan. C'est sur l'impérialisme que commencent à se compter les partisans de Mac-Kinley, sur l'américanisme ceux de son concurrent, M. Bryan. Dans les meetings, dans les journaux et dans les Revues, la bataille électorale fouille sous tous ses aspects, économiques et constitutionnels, la question de l'impérialisme. Mais en s'en tenant aux seuls points de vue de l'économie politique et du droit constitutionnel, les Américains ferment leur horizon et rétrécissent le problème. Dans une question semblable il y a le côté du droit des gens et celui de la politique extérieure. Les Etats-Unis, qui enferment cette question dans le cadre étroit d'une élection, ne s'en préoccupent guère. Mais les peuples d'Europe ont le droit de la regarder autrement et de juger la question, non pas suivant l'intérêt propre des Etats-Unis, mais suivant les lois supérieures de la justice. C'est sous ce rapport, plutôt négligé, que nous voudrions tenter la comparaison de l'américanisme et de l'impérialisme. De quel côté se trouve la justice? Et, si, par hasard, elle est, tantôt de l'un, tantôt de l'autre, tantôt des deux, et tantôt même d'aucun, il sera démontré que la vérité juridique, supérieure à ces formules empiriques, n'est le monopole d'aucune d'elles, quoique celles-ci puissent l'aider ou la combattre dans son application.

Telle est la recherche, que nous allons poursuivre, en examinant au point de vue du droit les conséquences des deux systèmes.

II. La question cubaine. — L'américanisme, qui limite les efforts de l'Union à l'Amérique et même à l'Amérique du Nord, a l'ambition plus restreinte. Cependant, il est, en Europe, plus suspect à l'opinion d'injustice et d'illégalité que l'impérialisme lui-même. Par un phénomène des plus curieux, tandis que les Américains attaquent surtout l'impérialisme, les peuples d'Europe sont plutôt tentés d'accuser l'américanisme de scandales et d'iniquités. L'opinion lui reproche la guerre cubaine, contraire au droit des gens, dit-elle, contraire, aussi dit-on, à la vieille maxime qu'aux premiers temps de son existence, l'Amérique avait prise comme principe de droit et comme règle d'action (2). Au point de vue général,

(1) *The Control of dependencie through protectorates*, *Political science*, mars 1899, p. 25.

(2) Sources : A. Desjardins, *L'insurrection cubaine et le droit des gens*, dans la *Revue de Paris*, 15 juillet 1896 ; Ch. Benoist, *Cuba, l'Espagne et les Etats-Unis*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1er mai 1897 ; de Olivart, *Le différend entre l'Espagne et les Etats-Unis au sujet de la question cubaine*, dans la *Revue générale de droit international public*, IV, 1897, p. 577 sts. ; Le Fur, *l'Espagne et les Etats-Unis*, dans la

les Etats-Unis ont violé le droit, en pratiquant l'intervention entre l'Espagne et sa colonie cubaine. Mais, par cette même intervention, ils ont encore méconnu les règles propres du droit américain, dont, en 1823, dans un message célèbre, Monroe avait arrêté le sens et donné la formule. Voilà le reproche.

Il est toujours piquant de prendre un peuple en flagrant délit de contradiction avec les principes qu'il a lui-même proclamés. En 1823, les colonies espagnoles de l'Amérique du Sud se révoltaient contre la métropole. La Sainte-Alliance, fondée pour la garantie réciproque des trônes, se préparait à garantir aussi les colonies. La Russie le désirait, l'Espagne y trouvait son compte, quand, poussés par l'Angleterre (1), jalouse des débris coloniaux de l'Espagne, les Etats-Unis s'interposèrent et, le 2 décembre 1823, prononcèrent, avec le président Monroe, défense à la Sainte-Alliance de s'interposer entre l'Espagne et ses sujets révoltés, promettant en retour de ne pas aider les colonies sud-américaines à conquérir leur liberté. C'est cette conduite que les Etats-Unis ont enfermée comme un exemple dans la formule de Monroe, dont ils ont fait plus qu'un message, mais un système, une doctrine « the Monroe doctrine». C'est la règle de leur politique, *rule of policy* (1), le principe qu'ils déclarent suivre comme le phare même de leur destinée « *ignis fatuus* » (2). Il n'est pas jusqu'aux hyperboles de leur langage, qui n'expriment leur vénération pour elle : ils l'interrogent et la consultent à chaque tournant de l'histoire ; ils se l'opposent entre eux comme si cette doctrine avait la valeur d'une loi constitutionnelle ; ils l'invoquent contre l'Europe, comme si elle avait l'autorité d'une règle de droit des gens. Comment, après avoir porté son principe si haut peuvent-ils aujourd'hui le renverser ? Avant même d'être traîtres au droit, les Etats-Unis ne sont-ils pas tout d'abord infidèles à la doctrine de Monroe ? En 1823, ils reconnaissaient avec elle qu'ils ne pouvaient pas intervenir entre l'Espagne et ses colonies révoltées. En 1898, ils l'oublient quand ils déclarent la guerre à l'Espagne pour donner à sa colonie cubaine l'indépendance qu'elle réclame et que la métropole refuse. A soixante-quinze ans de distance, surgit une contradiction. En intervenant entre l'Espagne

Revue générale du droit international public, V., 1898, p. 625 et s.; Mérignhac, *La paix hispano-américaine*, dans la *Revue du droit public*, XI, (1899), p. 229 ; Heilborn, *die Völkerrechtliche Stellung Cubas*, dans *Deutsche Juristenzeitung*, III, p. 218 15 mai 1898).

Adde : Documentos presentados a las Cortes en la legislatura de 1898 por el ministro de Estado, Madrid, 1899, p. I XXI et 1-3-24 ; E. B. Whitney, *The Cuban revolt and the Constitution*, dans *Yale Review*, VII n° 1 (mai 1898), p. 24 et s. ; A. S. Herbert, *Intervention and the recognition of cuban independence*, dans *Annals of the american academy of political and social science*, XI n° 3 (mai 1898), p. 53 et s. ; G. Kingsley Olmsted, *Some economic consequences of the liberation of Cuba*, dans *Yale review*, VII, n° 2 (août 1898) p. 168-179 ; Hannis Taylor, *The work of the peace commission*, dans *the North American review*, vol. 167, n° 6 (décembre 1898) p. 714 ; Richard J. Hinton, *Cuban reconstruction*, dans *North American Review*, vol. 168, n° 1 (janvier 1899) p. 92 et s. ; Robert P. Porter, *The future Cuba*, dans *North American Review*, vol. 168, n° 4 (avril 1899) p. 418 ; Un ancien officier de l'armée d'occupation, *The logic of our position in Cuba*, *ibid*, vol. 169, n° 1, p. 109 et s.

(1) Tucker. *The Monroe doctrine*, p. 4 : « *Enunciation of a patriotic principle by a patriotic President* ».

(2) Moore, *The Monroe doctrine*, dans *Political science quarterly*, XI (1896), p. 1.

et Cuba, par la résolution conjointe du 19 avril 1898 et la déclaration de guerre du 25 avril 1898, les Etats-Unis n'ont-ils pas violé la plus respectable de leurs traditions et la plus solennelle de leurs promesses, parce qu'ils ont, du même coup, violé le grand principe de la non-intervention ?

Le grand principe de la non-intervention ! Cette fois le mot décisif est dit. Si les Etats-Unis violent à Cuba la doctrine de Monroe, c'est parce que Monroïsme et non-intervention sont synonymes. Telle est, en effet, l'opinion courante (1). Appuyé sur les précédents, sur le raisonnement et sur l'histoire, en contradiction avec les idées de l'Europe, mais d'accord avec le sentiment des Américains, nous devrions même dire, non pas l'*opinion*, mais l'*erreur* courante. Présenter Monroe comme le porte-parole ou l'inventeur du principe théorique de non-intervention, c'est en effet tout méconnaître : l'homme, le temps, les circonstances et le milieu. — L'homme d'abord : figure de second plan, soldat que la victoire fit successivement diplomate, administrateur, puis président d'une grande république, Monroe n'a jamais eu, ni le temps, ni le goût de méditer sur les principes. Un Kant pouvait trouver la loi juridique de la non-intervention en la déduisant du principe abstrait de l'indépendance des Etats et de l'analyse de la souveraineté. Monroe, esprit moyen, homme timide, sans rien de spéculatif ni de hardi — lisez Gilman, son biographe (2) — Monroe n'en était pas capable. Le temps n'y prêtait pas ; partout l'intervention, depuis la Révolution française, régnait en souveraine ; non-seulement la Sainte-Alliance l'érigeait en principe, mais la Révolution française — que Monroe avait suivie de près pendant sa première mission diplomatique à Paris — la Révolution elle-même l'avait consacrée. Les circonstances enfin ne le permettaient pas : de quoi s'agissait-il ? d'empêcher la Sainte-Alliance, formée par l'Europe pour la garantie des trônes, d'opérer en Amérique pour la garantie des colonies. Dès lors, à quoi bon contester le principe de l'intervention, sur lequel s'appuyait la Sainte-Alliance, puisqu'il suffisait, au lieu d'en contester le principe, d'en décliner la compétence, restreinte à l'Europe, non extensible à l'Amérique ? Sortir de la question de compétence pour s'en prendre au principe même de l'intervention, c'était non-seulement inutile, mais encore maladroit, car, en bravant la Sainte-Alliance dans son principe Monroe, eût risqué d'attirer sur les Etats-Unis sa colère. Aussi n'a-t-il combattu son extension que par une simple exception de compétence. La meilleure preuve, c'est que lui-même menace d'intervenir, si l'Europe le fait, par une contradiction, que les auteurs expliquent en disant qu'intervenir est légitime pour réprimer l'intervention, mais que Monroë aurait dû expliquer de même dans son message s'il avait eu sur l'intervention la pensée que ces auteurs lui prêtent. Bien mieux, il n'est pas exact qu'en se défendant de prendre fait et cause pour les colonies espagnoles, Monroe eût fait acte de non-intervention, car, les ayant reconnues préalablement comme Etats (1821), il avait acquis le droit de les traiter comme tels, et si c'est intervenir que

(1) V. notamment Le Fur, *loc. cit.*
(2) Gilman, *Life of Monroe*, chap. VII. (*American Statesmen Series*).

d'assister un sujet, une province contre son souverain, ce n'est pas intervenir que de s'associer à une souveraineté contre une autre souveraineté, que de s'allier à un Etat contre un autre Etat. Enfin si l'on songe que, pour rédiger son message, Monroe, homme timide, s'entoura de conseils, si avec ses biographes, on remonte la chaîne des traditions qu'il consulta, si, l'on écoute Adams, Jefferson, le sage de Monticello, puis Washington, dans sa célèbre *Farewel Adress*, alors on comprend sa véritable pensée : c'est que l'Europe et l'Amérique, comme le lui disaient ces vénérables oracles, ne doivent avoir rien de commun en politique, et, le commerce écarté, rester séparées (1), chacune gardant son système propre d'alliances, de combinaisons, d'interventions, de concerts. en un mot tout son équilibre propre, chaque continent devant avoir le sien. Après avoir posé pour eux en 1776 le principe de leur indépendance vis-à-vis de l'Angleterre, les Etats-Unis posaient avec Monroe, en 1823, vis-à-vis de l'Europe, l'indépendance et l'égalité du continent Américain tout entier. Ainsi se trouvaient liés d'un bout à l'autre de son message du § 7 au § 48 (2), ses deux déclarations sur la politique extérieure : la première, par laquelle il défendait tout établissement nouveau (*settlment*), en Amérique ; la seconde, par laquelle il défendait à la Sainte-Alliance, combinaison européenne, de sortir de son continent, puisqu'elle n'eût pas admis que l'Amérique intervînt dans le sien. De ces deux affirmations la raison est identique : c'est l'égalité des continents. Après avoir posé le principe au § 7 (où il rappelle « que les Américains sont de libre et indépendante condition »), Monroe en tire la conséquence de l'indépendance réciproque (§ 48) de l'Europe et de l'Amérique. Ce qu'il défend, ce n'est donc pas l'intervention en général, mais l'intervention de continent à continent. Aussi n'est-ce pas à l'intervention, mais à l'équilibre (*balance of powers*) que les Américains, d'instinct, ramènent toujours la doctrine de Monroe (3).

Bien loin d'être en désaccord avec elle, à Cuba, les Etats-Unis s'en réclament au contraire. Prise dans toute la pureté de son esprit, la doctrine de Monroe veut que l'Amérique reste en Amérique et l'Europe en Europe. Bien que Monroe, par prudence, ait déclaré ne pas vouloir aider les républiques du Nouveau-Monde contre l'Espagne, il n'en est pas moins vrai que le vœu de sa doctrine est dans l'expulsion progressive de l'Europe du territoire américain. En 1848, le président Polk (4), fidèle à l'esprit de 1823, étend jusque-là la *Monroe doctrine* par un raisonnement téméraire, à regarder les textes, mais fidèle à en considérer l'esprit. S'emparant habilement du § 7, où Monroe défend à l'Europe d'acquérir de nouvelles colonies, il étend cette défense, portée pour les colonies de première occupation (*settlment*) aux colonies cédées par tout mode d'acquisition ; puis, ce premier pas franchi, il permet aux Etats-Unis de prendre les mesures néces-

(1) Sur tous ces précédents, Gilman, *J*, p. 163, et Cook, *The original intention of the Monroe doctrine*, dans *the Fornightly review*, septembre 1898.

(2) Sur l'opposition des deux passages, v. Mérignhac, *La doctrine de Monroe*, dans cette *Revue*, 1896, V. p. 204.

(3) Tucker, *op. cit.*, p. 131.

(4) Tucker, *op. cit.*, p. 39-41 et Moore, *op. cit.*, p. 19.

saires pour empêcher qu'une colonie prête à être cédée, ne tombe aux mains d'une puissance d'Europe, dès lors la doctrine de Monroe perd sa physionomie possitive ; de principe d'abstention, elle devient un principe d'action : il suffit que l'Angleterre ou la France, ou quelque autre puissance d'Europe, menace de prendre Cuba pour qu'aussi là le devoir des Etats-Unis soit de les écarter, fût-ce en prenant leur place (1). Aussi est-ce au nom du monroïsme que les Etats-Unis interviennent à Cuba. La lettre du message de 1823 ne s'y oppose pas. Son esprit même l'exige. Les détours de la doctrine Polk sont un peu compliqués, sans doute : l'éventualité d'une cession à d'autres Etats d'Europe, qu'elle suppose, n'est guère à craindre. N'importe ! Malgré ses exagérations, cette théorie reste d'accord avec le vœu des grands hommes de l'indépendance ; les Etats-Unis libres dans l'Amérique libre. D'autres voies conduisent à cette même conséquence. Dans un ingénieux système, A. S. Hershey (2) raisonne ainsi : ce que Monroe défend, c'est l'application à l'Amérique de la politique d'Europe. Or, en suivant à Cuba une politique d'oppression, l'Espagne suit une politique d'Europe, d'où cette conséquence qu'il faut lui donner une politique américaine, c'est-à-dire une politique de liberté. Ce raisonnement, comme celui de la doctrine Polk, est factice. Le point faible en est facile à trouver. A Polk, il faut répondre que Monroe visait les établissements par première occupation, que seuls il interdit, à l'avenir, à l'Europe, tandis que Polk vise l'acquisition ultérieure de vieilles colonies, qui passeraient, non pas même de l'Amérique à l'Europe, mais de l'Europe à l'Europe. A Hershey, il faut répondre qu'en défendant à l'Europe d'appliquer son système à l'Amérique, Monroe lui défend seulement d'y pratiquer l'extension de son équilibre, de son intervention et de ses concerts. Ni l'un ni l'autre ne se tiennent dans la rigueur du monroïsme. Mais en chassant peu à peu l'Europe d'Amérique, ils répondent à la pensée que Monroe suivait, sans encore oser en dessiner tous les contours : l'Amérique libre. Et nous arrivons à cette conclusion qu'en agissant à Cuba, les Etats-Unis ne violaient aucun des principes du monroïsme pris dans sa lettre et suivaient les indications du monroïsme envisagé dans son esprit.

Toute la question est de savoir si, d'accord avec la doctrine de Monroe, les Etats-Unis le sont en même temps avec les principes généraux du droit. A Cuba, suivant la juste remarque du professeur Burgess (3), ce n'est pas l'impérialisme qui s'applique, c'est l'américanisme qui fonctionne dans toute sa force : l'américanisme est-il ici contraire au droit des gens dans ses tendances et dans ses résultats ?

Irréprochable au point de vue spécial de la doctrine de Monroe, l'attitude des Etats-Unis, au point de vue du droit pur, est aussi très régulière. Autant elle était condamnable quand, sans raison sincère, ils attribuaient aux Cubains la qualité de belligérants qu'ils ne méritaient pas encore,

(1) M. Everett au comte de Sartiges, 1er décembre 1852, dans Tucker, *op. cit*, p. 85.
(2) A. S. Hershey, *Intervention and the recognition of the cuban independence* dans *Annals of the American Academy*, XI, 1898, p. 72.
(3) Burgess, *op. cit.*, dans *Political science quarterly*, 1899, XIV, p. 2.

autant elle était critiquable quand, en sous-main, ils aidaient les révoltés au mépris du droit national et du droit des gens de la neutralité (1), autant leur situation est devenue pure de reproche quand, abdiquant toute équivoque, ils ont franchement assumé vis-à-vis de l'Espagne, par une déclaration de guerre, la responsabilité d'une attitude nette. Et ce n'est pas à dire, ni à croire, que cette guerre ait puisé dans des incidents nouveaux une légitimité jusqu'alors impossible. Ni l'affaire Dupuy de Lôme (9 février 1898), ni celle du *Maine* (16 février 1898) ne comportaient une telle conséquence : si, dans la première, l'ambassadeur d'Espagne avait eu le tort grave d'attaquer par une lettre injurieuse (2) la politique du président Mac-Kinley, cette lettre toute privée, dont la saisie par les Etats-Unis semble avoir été des plus irrégulières, ne motivait que le rappel de son auteur, qui fut immédiatement accordé. Quant à l'explosion, dans le port de La Havane, du vaisseau de guerre américain *Le Maine* (3), attribuée par l'Espagne à une cause intérieure, par l'Amérique à une cause extérieure, elle résultait, pour toutes deux, d'un fait involontaire, qui ne pouvait justifier une guerre. Si ces deux faits, exagérés par la presse, ont eu leur part d'action sur la déclaration de guerre, parce qu'ils ont eu leur part d'influence sur l'opinion, du moins, ils sont restés sans influence aucune sur sa légitimité. C'est du fond même de la question cubaine que cette légitimité se dégage. Si la guerre des États-Unis fut juste, c'est parce que leur intervention l'était.

Non que cette intervention fût justifiée par la nécessité de la *self-preservation*. car si la guerre civile éclatant à leur porte causait un préjudice aux Etats-Unis, leur existence n'était pas menacée, ni leur indépendance compromise, et c'est le seul cas où la *self-preservation*, c'est-à dire la légitime défense, puisse être invoquée. Sans doute, les Américains avaient à Cuba de grands intérêts. Consommateurs du sucre cubain pour plus des 6/7 et des 2/3 du tabac cubain, ayant pour 50.000 £ de possessions à Cuba (4), les Etats-Unis souffraient sans doute, soit de la hausse que les tarifs espagnols faisaient subir aux produits cubains, soit des obstacles que la révolte apportait à la production. Mais l'intérêt n'est pas suffisant pour fonder le droit. Sans doute aussi, la séparation de l'Espagne et de Cuba pouvait être, pour l'Espagne elle-même, une amputation nécessaire, et c'est un argument familier à la thèse américaine (5). Mais, quant à cet argument, ce n'était pas à l'Amérique de l'imposer, c'était à l'Espagne de le comprendre. La seule raison qui pût fonder l'intervention des Etats-Unis était celle de l'humanité (6), S'il est vrai que les Etats sont sou-

(1) V. *Chronique internationale*, dans cette *Revue*, 1898, XIII, p. 308 et s.

(2) Le *Journal* (de New-York) du 9 février publia dans ses colonnes le texte intégral de la lettre, d'où l'incident. Cpr. *Documentos presentados a los Cortes*. 1898, p. 119-125.

(3) Deux commissions d'enquête furent nommées, l'une espagnole, l'autre américaine, et qui toutes deux aboutirent à des résultats opposés. Pour le résumé des rapports des deux commissions, v. *Documentos presentados a los Cortes*, 1898. p. 150 et 153. *Adde*, p 158.

(4) G. Kingsley Olmsted, *Some economic consequences of the liberation of Cuba*. VII, 1898, p. 168-179.

(5) H. D. Money, *Forum*, mars 1898.

(6) *Spectator*, de Londres, 12 février 1898 et A.-S. Hershey, *loc. suprà cit.*

verains, cette souveraineté n'est pas absolue. De même qu'en droit interne, issue de l'individu, la souveraineté trouve une limite dans le respect des libertés individuelles, de même, en droit international, issue de la même source, elle en trouve une dans les droits fondamentaux de l'humanité. Basée sur la volonté de l'homme, la souveraineté est obligée, par cette origine même, de respecter les droits de l'homme. Si donc elle ne saurait s'immiscer entre elle et son sujet, parce qu'alors elle ne serait plus souveraine, c'est à la condition de respecter les droits de l'humanité, base et limite de toute souveraineté. Telle est précisément la raison que met en avant le message présidentiel du 11 avril 1898, en invoquant « les barbaries, l'effusion de sang, la famine et l'horrible misère, qui existent à Cuba ». Comme l'a dit un Cubain, Murat Halstead, dans son histoire de Cuba (*Story of Cuba*) (1) : « Nous autres Cubains, nous avons mille fois plus raison de nous affranchir de l'Espagne que le peuple des treize-colonies, en 1775, quand il prit les armes contre la Grande-Bretagne ». Et en effet, ils avaient les droits de l'homme, la liberté de conscience, de parole, de presse, un self-governement. A Cuba, au contraire, d'après Dana (*To Cuba and Back*) (2), « depuis 1825, toutes traces de ce qui approche des assemblées populaires, junte, jury, tribunaux indépendants, droit de vote et de porter les armes, tout cela s'est évanoui de l'île ». C'est seulement après la guerre de dix ans, en 1878, que l'Espagne accorde à l'île une représentation aux Cortès. Les soi-disant réformes de 1878 n'amènent guère de changement. « Il n'y a qu'une modification dans la phraséologie légale » (3). Pas de liberté, pas de jury ; la torture est en usage, la religion catholique est seule tolérée. Les fonctionnaires s'y livrent à des extorsions comparables à celles des Espagnols dans les Flandres, au XVIe siècle sous le duc d'Albe (4). Le tarif cubain couvre 42 pages d'impression et contient 417 articles ou classes imposables. Aucune prime à la canne à sucre. D'après Rowan et Ramsey (5), 10.000.000 $ servent à payer les intérêts de la dette d'Espagne, 7.000.000 les traitements des hauts dignitaires, ce qui n'empêche Cuba d'avoir ses « chocolateries », qui sont le pot de vin local comme l'Orient a ses mangeries. La concession *in extremis* de l'autonomie cubaine en 1898 n'est qu'un leurre. Le procédé plutôt barbare de la *reconcentration* qui, parquant les habitants dans les villes, sème la famine, achève de révolter les Etats-Unis. « Nous sommes un peuple plus idéaliste qu'on ne croit », a dit Andrew White, premier délégué des Etats-Unis, au Congrès de La Haye. En déclarant la guerre à l'Espagne, tout le peuple des Etats-Unis pense se croiser pour l'humanité (6). Telle est la foi dans la justice de sa cause qu'il nomme cette guerre une guerre chrétienne : *christian war* ».

(1) *Story of Cuba*, pp. 345-346.
(2) *To Cuba and Back*, p. 223.
(3) Murat Halstead, *op. cit*, p, 67.
(4) A. S. Hershey, *loc. cit.*, p. 68.
(5) Rowan and Ramsey, *Island of Cuba*, p. 198-206.
(6) Point de vue bien aperçu par G. Ferrero, *Il militarismo*, Milan, 1898, p. 15-54 et par Fedozzi, *Saggio sull' intervento*, dans l'*Archivio giuridico*, 1899, III, pp. 24 et 25.

Se trompèrent-ils ? Question de fait, qu'il y aurait à débattre avec la contradiction espagnole. Nous n'avons pas à nous la poser. Les jurisconsultes qui condamnent la guerre cubaine raisonnent « en admettant comme exacts les faits invoqués ». Même dans ce cas, ils prétendent que cette guerre est injuste, car l'intervention fondée sur la raison d'humanité doit réunir ces deux conditions : 1° d'être collective ; 2° d'être désintéressée.

Collective, tel est généralement le caractère de l'intervention dite d'humanité (1); tel est notamment le caractère que l'intervention des puissances présente toujours aux différentes phases de la question d'Orient. Mais, dans une question toute américaine, pourquoi les Etats-Unis auraient-ils pris l'assentiment de l'Europe qui jamais ne leur demande le leur dans la question d'Orient ? La doctrine de Monroe qui ne permet pas aux concerts d'Europe de pénétrer en Amérique puise ici un argument irréfutable dans le fait que l'Europe n'appelle jamais les Etats-Unis dans les concerts relatifs à l'Europe et dans les interventions d'Orient. En droit d'ailleurs, comment admettre qu'une intervention légitime, parce que plusieurs la pratiquent, soit illégitime parce qu'un seul l'opère ? Que fait ici la sotte loi du nombre ? La justice est-elle donc dans ce que tous font ou dans ce que tous doivent faire ? Née en Orient, la théorie de la collectivité se rattache à celle de l'intégrité de l'empire ottoman : il faut que tous les signataires du traité de Paris (30 mars 1856) interviennent en même temps, parce que tous doivent simultanément défendre (ou découvrir) l'intégrité de l'Empire ottoman. Mais en Amérique, la question est toute différente : nulle théorie étrangère n'interpose d'écran, le régime de l'intervention est pur ; or, en pur droit, l'intervention est légitime dès qu'elle est désintéressée. La collectivité n'est qu'un criterium, peu sûr d'ailleurs, de ce désintéressement, car on peut se mettre à plusieurs pour violer le droit. Elle n'est pas une condition de l'intervention, qui n'exige qu'une chose : la sincérité marquée par le désintéressement immédiat de l'intervenant.

Ce désintéressement existe-t-il ? Toute la question est là. Au traité de paix d'y répondre. Les Américains l'ont bien compris. Tandis qu'ils revendiquent Porto-Rico, réclament même les Philippines, ils ne proposent pas l'annexion de Cuba. L'Espagne la leur offre. Ils refusent. Après avoir pendant de longues années convoité la grande Antille, après avoir maintes fois proposé aux Espagnols de la leur acheter, les voilà qui subitement repoussent l'île, tandis que l'Espagne, après y avoir tenu comme au sang de son sang (2), s'efforce au contraire de la leur faire accepter. Le protocole du 12 août 1898 décidait la nomination de cinq commissaires chargés d'arrêter les termes du traité de paix, à Paris, le 1er octobre 1898 (art. 5). Dès la réunion, les commissaires américains s'appuyant sur l'article 1er du protocole prétendirent que « l'Espagne renoncerait à toute prétention à sa

1. Cf. Rollin-Jaequemyns, *Note sur la théorie du droit d'intervention*, dans la *Rev. de droit intern. et de lég. comparée*, VIII (1876), p. 673 et s. Fadozzi, *loc. cit.*, p. 267. Il y a d'ailleurs de très grandes difficultés à déterminer quels Etats, grands ou petits, formeront cette collectivité, qui, pour ne pas être arbitraire, devrait être une unanimité.

(2) Benoist, *Cuba, l'Espagne et les Etats-Unis*, p. 3.

souveraineté et à tout droit sur Cuba » (3e séance, 3 octobre). Tandis que M. W. R. Day, président de la commission américaine, insistait sur cette formule toute négative, M. Montero Rios, président de la commission espagnole, insistait au contraire (3e séance, 7 octobre), pour la cession aux Etats-Unis (1).

Pourquoi cet assaut de générosité à un moment où de part et d'autre il n'était guère question de politesse ? Du côté de l'Espagne, il s'explique parce que les Espagnols veulent passer aux Américains, avec la possession de Cuba, l'énorme charge de la dette cubaine : environ deux milliards. Du côté des Etats-Unis, le commissaire espagnol, M. Montero Rios, a voulu l'expliquer de la même manière. A sa suite, MM. Mérignhac, dans cette *Revue* (2), et Benoist (3), dans la *Revue des Deux-Mondes*, ont répété comme lui que les Etats-Unis avaient repoussé l'offre de Cuba pour ne pas répondre de la dette cubaine. Il n'en est rien. L'annexion de Cuba pouvait s'effectuer sans la prise en charge de la dette cubaine. D'abord les Etats Unis eussent trouvé des autorités pour soutenir que la dette d'un Etat ne se transmet qu'au successeur *in universum jus*, et ne pèse que dans la limite de l'enrichissement sur le successeur particulier. Puis ils pouvaient montrer que, loin d'avoir été contractée dans l'intérêt de la Grande Antille, l'énorme dette cubaine ne l'avait été que dans l'intérêt de l'Espagne. Faisant l'histoire de cette dette cubaine, ils pouvaient montrer que par son origine, elle était toute espagnole. De 1856 à 1862, on calcule que l'excédent est de 20 millions de *pesos* (100 millions de francs). En 1864, pour faire face aux frais de la guerre du Mexique et de la réincorporation de San-Domingue, l'Espagne émet des bons pour 3 millions de *pesos* (15 millions de francs). La guerre de 10 ans fait en 1880 monter la dette à 160 millions de pesos (800 millions de francs). Puis il faut réorganiser l'île, d'où 6 ans après, en 1886, l'émission de billets hypothécaires de l'île de Cuba, jusqu'à concurrence de 124 millions de pesos ou 620 millions de francs. En 1890, pour refondre et unifier l'ancienne dette, nouvelle émission, dont une faible partie se trouve placée en 1895. La nouvelle insurrection provoque le gouvernement à conclure, pour se procurer des ressources, un nouvel emprunt, qui porte à 850 millions de francs le montant des bons en circulation au 1er janvier 1898, sans compter, une fois les hostilités déclarées, un nouvel emprunt de 800 millions pour faits de guerre. L'énorme dette que R. Porter, commissaire spécial pour les Etats-Unis à Cuba, estime à 2,528 millions de francs (4) a été ainsi contractée dans le pur intérêt de l'Espagne, à la charge d'une colonie qui, sans cette oppression ou cette mauvaise administration, n'eût jamais eu de dette. Suivant la juste remarque de M. de Bar, les seules dettes qui soient à la charge de Cuba sont les dettes de *kultur*, c'est-à-dire d'intérêt général. Les autres, contractées dans

(1) *Documentos presentados a las Cortes*, 1899, n. 21 et 23.

(2) Mérignhac, *La paix hispano-américaine*, dans cette *Revue*, XIII, (1899), pp. 231-242.

(3) Cpr Benoist, *L'avenir de Cuba*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 15 sept. 1899, p. 417 et s.

(4) Benoist, *loc. cit.*, p. 427.

l'intérêt égoïste de l'Espagne, retombent sur elle. En vain, dit-on que ces frais, nécessaires pour rétablir l'ordre, sont imputables aux Cubains qui se soulevaient. Le raisonnement ne serait exact que si les Espagnols n'avaient pas, par leur conduite, provoqué ces soulèvements ? Si donc les Etats-Unis avaient voulu s'affranchir d'une dette un peu lourde, ils auraient pu le faire en séparant les dettes contractées dans l'intérêt de l'Espagne des dettes bien rares contractées dans l'intérêt de Cuba. Alors qu'ils donnaient cent millions des Philippines, dont l'importance commerciale est très faible et dont l'annexion devait soulever de véritables difficultés, comment auraient-ils épargné l'argent pour Cuba dont jadis leur ministre à Madrid, Soulé, proposait, dès 1853, 250 millions ? (1). Est-ce que l'incertitude de la non-annexion, le désordre qu'elle va prolonger ne sont pas plus redoutables que le paiement d'une dette, à laquelle, sous une sage administration, Cuba régénérée peut rapidement suffire, puisque déjà les Etats-Unis calculent qu'elle donnerait facilement 250 millions par an ? S'il n'y avait eu, pour s'opposer à l'annexion, que la raison d'argent, il n'est pas douteux que les Etats-Unis l'eussent consommée, soit au prix d'un sacrifice pécuniaire, soit en alléguant que la dette cubaine issue de l'intérêt égoïste de l'Espagne devait en conséquence retomber sur elle seule.

Cela est si vrai qu'aux Etats-Unis mêmes, certains esprits généreux demandaient au Sénat de prendre en charge la dette hispano-cubaine sans cependant réclamer pour les Etats-Unis la souveraineté de Cuba. La crainte de la dette n'est donc pas la raison de la non-annexion. Elle est ailleurs, dans le caractère de « *christian war* » que les Etats-Unis ont voulu, dès l'origine, par la résolution conjointe du 20 avril 1898 (2), (véritable autorisation de commencer les hostilités), imprimer à leur guerre. S'ils refusent d'annexer Cuba, c'est pour rester fidèle à cette résolution et pour conserver à leur intervention son caractère désintéressé. Il n'est pas seulement dans les formules toujours suspectes de la phraséologie politique, mais au fond même des peuples comme en témoigne un témoin irrécusable, car il est de race latine, M. Ugo Ojetti, dans son « *America vittoriosa* » (3). « C'est une guerre chrétienne », déclarait le président Mac-Kinley. « Nous voulons, dit le sénateur John Morgan, que Cuba, délivrée de l'Espagne, choisisse elle-même la forme de son gouvernement. Si elle veut entrer dans l'Union, elle sera la bienvenue, mais nous ne l'y forcerons pas. » Dès les premiers jours de la guerre, le sénateur Lodge disait : « Les Américains vaincront parce qu'ils sont bons ». Dès lors on s'explique pourquoi les Etats-Unis ont refusé Cuba : ce n'est pas dans la mesquine pensée d'assumer le poids de la dette cubaine, mais dans une conception plus haute, afin de ne pas *déchristianiser* leur guerre.

(1) Benoist, *op. cit.*, p. 104 et 114.

(2) « Les Etats-Unis répudient par la présente toute intention d'exercer une souveraineté une juridiction ou un contrôle quelconque sur ladite île, excepté pour en amener la pacification, et affirment la détermination des Etats-Unis de laisser le gouvernement et le contrôle de l'île à son peuple, quand cette pacification sera accomplie ». Résolution conjointe du 20 avril 1898.

(3) Ugo Ojetti, *L'America vittoriosa, passim.*

La seule difficulté qui subsiste est de savoir si les Etats-Unis pouvaient procéder comme ils l'ont fait, c'est-à-dire faire renoncer l'Espagne à sa souveraineté, d'une façon abstraite et vide, sans la transmettre à aucune autre. « Le bon sens et le droit n'enseignent-ils pas qu'une renonciation à un droit perpétuel de sa nature, tel que le droit de propriété, se produit toujours au profit de quelqu'un ; et, pour employer la terminologie de l'école, qu'elle est faite *in favorem* et équivaut à une cession » (1). Rien de plus juste que cette observation pour le droit de propriété. Mais le droit de souveraineté ne saurait se conduire d'après les mêmes règles, parce qu'il n'a pas la même source. La propriété s'acquiert par le contrat, la souveraineté ne s'acquiert pas par le contrat qui est le traité, mais par le plébiscite ; les sujets peuvent se séparer du souverain, tandis que la propriété ne peut se séparer, de son propre mouvement, du propriétaire. Les deux notions ne sont donc pas identiques. Il ne suffit pas qu'une règle soit dans le droit de propriété pour qu'immédiatement elle se retrouve dans le droit de souveraineté. Il faut plus qu'une analogie vague de la propriété, mais une preuve directe pour montrer que la souveraineté ne peut être abandonnée par un Etat sans être aussitôt restituée à un autre. Or, rien dans la nature de la souveraineté ne s'y oppose. Voici un individu qui, par une disposition législative, est dénationalisé. L'Etat perd sur lui son droit de souveraineté, sans qu'aucun autre le recueille. Sans doute, cette solution est regrettable au point de vue pratique ; mais elle n'a rien d'impossible au point de vue juridique, et, n'était l'idée que tout homme doit avoir une patrie, l'on n'aurait rien à y reprendre. Si donc il est démontré que cette solution n'a rien d'anti-juridique, il est permis de la transporter d'un homme à un peuple. La souveraineté n'est pas, comme la propriété, un droit qui porte sur une chose inorganique ; c'est l'expression d'une série de volontés individuelles, auxquelles il est possible de restituer le droit de disposer d'elles-mêmes. La souveraineté a ceci de caractéristique qu'elle a sa source dans son objet, de sorte qu'elle peut y trouver passagèrement un sujet, tandis que le droit de propriété ne peut pas trouver de support, fût-ce un seul moment, dans la chose qui en est l'objet.

Ajouterait-on « qu'on ne peut concevoir un territoire habité par une population civilisée qui ne dépende pas d'un Etat souverain, à moins qu'il n'en constitue un à lui seul » (2) ? Mais pourquoi non ? S'il faut que les Etats étrangers trouvent toujours en face d'eux une autorité responsable à leur égard des préjudices causés à leurs nationaux, il suffit que, dans l'intervalle, un Etat quelconque assume cette responsabilité, ce qui est à Cuba le cas des Etats-Unis ? S'il faut qu'un groupement d'hommes relève d'un Etat, cela n'est vrai que si cette situation s'éternise. Mais, à titre passager et provisoire, elle est inattaquable, car, loin d'être contraire au droit, elle est seule compatible avec lui, puisqu'elle permet à la population de choisir son régime conformément à sa volonté et dans la plénitude de celle-ci. Si

(1) Mérignhac, *loc. cit.*, p. 235.
(2) Le Fur, *La guerre hispano-américaine*, dans *Revue génér. de dr. intern. public*, 1899, VI, p. 622.

les Cubains étaient passés sous la souveraineté des Etats-Unis, ou sous celle d'un nouveau gouvernement indépendant, il aurait été à craindre que cet état de fait ne les influençât. Précisément parce qu'aucun n'est encore nominalement proclamé, leur liberté se conserve plus entière. En imposant aux Espagnols ce procédé de la pure renonciation à la souveraineté, les Etats-Unis ont simplement donné à la théorie du plébiscite international un complément utile. Ils ont pris les mesures nécessaires pour réaliser cette pensée de Jefferson : « Nous n'irons pas à Cuba par la force, mais par la volonté des Cubains » (1). Et voilà pourquoi, si elle continue dans ces termes, où les démocrates la maintiennent, l'action des Etats-Unis à Cuba restera très sensiblement légitime.

III. L'Annexion des Philippines (2). — Que n'ont-ils agi de même aux Philippines ! Pour Cuba, ils repoussent l'annexion qu'à Paris leur offrait l'Espagne. Pour les Philippines, au contraire, ils exigent l'annexion que l'Espagne refuse. C'est qu'à Cuba l'américanisme fonctionne, tandis qu'aux Philippines, par un jeu de bascule, l'impérialisme triomphe. Du même coup les Etats-Unis, dociles au droit dans la question cubaine, l'écartent immédiatement ici sans hésiter. Ce n'est pas sur un point, mais sur tous qu'ils sont alors critiquables, car ils réclament, tant vis-à-vis de l'Espagne que vis-à-vis des Philippins, des avantages incompatibles, non pas seulement avec toute justice, mais même avec les principes particuliers à l'Amérique en matière de droit des gens.

Que la doctrine de Monroe soit méconnue par une guerre, qui engage les Etats-Unis hors de l'Amérique, et par une paix qui les y maintient, c'est une vérité trop claire pour qu'on puisse en douter. Tous les adversaires de l'annexion la mettent en lumière. L'un des plus considérables, le sénateur Morgan, le déclare. « Pour les Philippines, pas d'annexion, parce qu'elles sont en dehors de notre sphère, asiatiques, pas américaines » (3). « Elles sont trop loin de nos intérêts immédiats », affirmait en juillet 1898 M. Hitt, alors *chairman* (président) de la commission des affaires étrangères au Congrès (4). Qu'est-ce à dire sinon que la doctrine de Monroe, proclamant la séparation des diverses parties du monde, défend aux Etats-Unis, qu'elle enferme en Amérique, de risquer une pointe vers l'Asie ? « La grande objection, dit le sénateur Peffer, est que cette politique est contraire tant à notre histoire qu'à la doctrine de Monroe » (5). Aussi les impérialistes essaient-ils, par un mouvement hardi, de la tourner.

(1) William J. Bryan. *Jeffersonian Principles*, dans *the North American review*, juin 1899, p. 677.

(2) Sources : G. West, *Objections to annexing the Philippines*, dans *the North Amer. rev.* 1899, I, p. 112-121. *A Philippine catechism*, dans *The Nation*, n° 1732, 8 sept. 1828, p. 178. Atkinson. *Criminal agression : by whom committed?* Boston, févr. 1899. Prof. Ern. Freund. *Dependencies and Protectorates*, dans *Political science quarterly*, mars 1899, p. 18-38. Peffer, *A republic in the Philippines*, dans *the North Amer. rev.* 1899, p. 310-321. A. Filippino, *Aguinaldo's Case against the United States*, dans *the North Amer. rev.* 1899, II, p. 425-432. Adde John Foreman, *The Philippine Islands*, in-8°, New-York, 1899.

(3) Ojetti, *op. cit.*, p. 88.

(4) Ojetti, *op. cit.*, p. 69.

(5) *A republic in the Philippines, loc. cit.*, p. 316.

« Qu'est-ce que la doctrine de Monroe, demande l'un d'eux, sinon la simple et officielle affirmation que le peuple des Etats-Unis ne veut pas laisser les pouvoirs d'Europe intervenir dans les affaires d'Amérique *pour y étendre leur système politique (to extend their political system)* ; c'est une note aux pouvoirs d'Europe, pour les empêcher d'acquérir de nouvelles colonies ou d'intervenir dans « cet hémisphère » ; elle n'a donc pas de rapport avec les acquisitions de territoire de notre propre gouvernement, ici ou ailleurs ; ce n'est pas à nous, c'est à d'autres qu'elle s'adresse. Or, c'est de nous qu'il s'agit ici » (1). Cette curieuse affirmation méritait d'être rapportée, car elle est symptômatique : les Etats-Unis, jadis si attachés à la doctrine de Monroe, lui sont maintenant moins fidèles. N'osant encore l'attaquer direc tement, ils commencent déjà pourtant à la méconnaître sous prétexte de l'interpréter. Mais leurs fausses protestations ne trompent personne. Sans doute, la doctrine de Monroe s'adresse à l'Europe, non aux Etats-Unis. Mais si elle défend à l'Europe de s'occuper des affaires d'Amérique, elle défend par cela même à l'Amérique de s'occuper des affaires d'Europe : la réciprocité l'exige. Sans doute, Monroe n'a parlé que de l'Amérique et de l'Europe : mais pour la même raison de réciprocité son principe de l'indépendance des mondes doit s'appliquer aussi bien à l'Asie, à l'Afrique ou à l'Océanie Il est vrai qu'en défendant à l'Europe d'intervenir désormais en Amérique, Monroe se base sur ce que les continents américains sont de libre et indépendante condition (*the American continents, by the free and independent condition*) : mais n'en est-il pas de même de l'Asie, dont les Philippines dépendent ? Enfin, si l'on se souvient que Monroe, simple écho de la pensée des autres, traduit ici les idées de Washington et de Jefferson, il est impossible de restreindre son système aux rapports de l'Amérique et de l'Europe. C'est de la façon la plus générale que Washington avait dit : « La grande règle de notre conduite avec les nations étrangères doit être, tout en étendant nos relations commerciales, de n'avoir avec elles aucun lien politique » (2). C'est dans les termes les plus larges que Jefferson, à son tour, conseillait à l'Amérique de rester américaine. Le message de 1823 ne peut pas avoir d'autre sens. La meilleure preuve, c'est que pour s'attaquer librement aux Philippines, les impérialistes n'hésitent pas, pour la plupart, à déclarer que maintenant le monroïsme a fait son temps (*is challenged, if not definitely rejeted* (3).

Que le monroïsme ait fait son temps, c'est possible : aux Américains d'en juger ! Mais le droit n'a pas encore fini le sien. Il n'est pas possible de le supprimer comme une doctrine de Monroe quelconque : nul peuple ne l'ayant créé, nul peuple ne peut le détruire. Aussi les Etats-Unis libres d'écarter le principe, qu'ils ont construit eux-mêmes en 1823, ne repoussent la doctrine de Monroe que pour se heurter au droit pur, dont les principes protestent par deux fois contre leur attitude, d'abord vis-à-vis des Espagnols, ensuite vis-à-vis des Philippins.

(1) Peffer, *op. cit., loc. cit.*
(2) Gilman, *Monroe's Life*, p. 163.
(3) H. H. Powers, *The war as a suggestion of manifest destiny*, dans *Annals of the American Academy*, XII, n° 2, sept. 1898, p. 1.

Vis-à-vis des Espagnols, quels sont ici les torts des Américains ? C'est au traité de paix qu'ils apparaissent. Jusqu'alors les Etats-Unis s'étaient bornés aux opérations strictement nécessaires. Après le combat du 1er mai 1898, qui les avait débarrassés de la flotte espagnole, les forces fédérales n'avaient occupé que la baie de Manille, l'arsenal de Cavite, puis, le 13 août 1898, après un très court bombardement, la ville et la banlieue de Manille. Un jour auparavant, le 12 août 1898, grâce aux efforts de la France, dont les deux parties avaient accepté l'entremise, M. Cambon, pour l'Espagne, et M. W. R. Day, pour les Etats-Unis, signaient, avec les préliminaires de paix, un article qui donnait à la situation des Etats-Unis un caractère aussi restreint que provisoire : « Les Etats-Unis occuperont et tiendront la ville, la baie et le port de Manille, en attendant la conclusion d'un traité de paix qui devra déterminer le contrôle, la disposition et le gouvernement des Philippines » (art. 3). Mais quand, le 1er octobre 1898, les commissaires espagnols se réunirent à Paris, pour rédiger, en vertu du protocole préparatoire, le traité définitif, la situation changea. Ce fut d'abord, entre les délégués, une escarmouche légère, mais où l'attitude américaine donnait déjà beaucoup à penser. Pour réprimer l'insurrection, qui avait éclaté à Luçon et sur d'autres points des Philippines, les commissaires espagnols avaient reçu l'ordre de réclamer des délégués américains le droit pour l'Espagne, qui en restait toujours la souveraine, d'y envoyer des troupes. Des forces d'indigènes *tagals* venaient d'être débarquées dans l'archipel des Visayas, avec des canons « qui sûrement n'étaient pas un produit du sol philippin ». Il s'agissait, pour l'Espagne de « signifier, d'une façon explicite, sa résolution de défendre la colonie ». (Le ministre d'Etat, duc de Almadovar au président de la commission espagnole de la paix, 1er octobre 1898) (1). Dès la première séance les délégués espagnols déposèrent une motion pour arrêter les tentatives des indigènes tagals, auxiliaires des Américains, par l'envoi de troupes espagnoles. Au mépris de l'article 6 des préliminaires de paix, qui avec l'armistice établissait le *statu quo*, au mépris même de toute réciprocité, puisque les Etats-Unis envoyaient eux-mêmes, depuis ce moment, de nouvelles troupes aux Philippines, les délégués américains répondirent dans un memorandum écrit (2e séance, 3 octobre) (2) que la question, excédant la compétence de la conférence, devait être discutée directement par les deux gouvernements, ce qui était passablement ironique puisque, jusqu'au traité de paix, les relations diplomatiques étaient interrompues. Dès ce moment l'attitude des délégués américains était inquiétante. Au cours de la même séance, un second memorandum réclamait pour les Etats-Unis l'abandon de Cuba, la cession de Porto-Rico, de l'île de Guam (une des Mariannes) ; pas un mot n'était dit des Philippines. Ce silence même augmentait le danger. Pourtant nul ne soupçonnait encore jusqu'où iraient ici les prétentions américaines, et ce fut avec une véritable stupeur qu'à la onzième séance (31 octobre) (3) les délégués espagnols

(1) *Documentos presentados a las Cortes en la legislatura de 1898*. Madrid, 1899, p. 12.
(2) *Documentos presentados a las Cortes*. 1899, p. 14.
(3) Annexe C, *ibid.*, p. 30-32.

virent les commissaires américains réclamer la cession de tout l'archipel. Comme à la conférence tout se passait par écrit, ils rédigèrent en hâte un long memorandum auquel, à la suivante et 12e réunion (4 novembre), les commissaires américains répondirent par un refus bref et sec, bientôt suivi d'un ultimatum. Ne voulant pas accepter l'arbitrage que sollicitait en vain l'Espagne, les délégués américains fixaient à leurs collègues espagnols, le 21 novembre, un délai de huit jours pour acquiescer, et l'Espagne, incapable de reprendre la guerre, s'inclinait sans autre consolation qu'une protestation platonique. Sauf sur quelques points accessoires, la lettre du traité ne fait que reproduire le texte même des prétentions américaines (1).

Si pour les Philippines le texte du traité définitif (10 déc. 1898) se trouve tout entier dans les prétentions américaines, en revanche on peut dire que les principes de justice et les raisons de droit se trouvent toutes ici dans le memorandum espagnol. Les délégués américains soutenaient qu'aux termes de l'article 3 du protocole de paix les Philippines devaient leur être attribuées. Mais l'article 3 du protocole est ainsi conçu : « Les Etats-Unis occuperont et tiendront la ville, la baie et le port de Manille, en attendant la conclusion d'un traité de paix qui devra déterminer le contrôle, la disposition et le gouvernement des Philippines ». Sans doute les délégués américains prétendaient que, par le mot contrôle, pris dans son sens anglais (*control*) de domination, l'article 3 prévoyait toutes mesures relatives à la souveraineté des Philippines, ce qui donnait aux négociateurs de Paris toute latitude pour enlever à l'Espagne cette souveraineté. Le traité fut rédigé en trois langues ; l'espagnol et l'anglais, langues des parties, et le français, langue du médiateur. Or, si l'anglais disait : « *control* », le texte espagnol portait « *intervention* », et le texte français « contrôle », ces deux mots ayant le même sens d'inspection ou de surveillance. Dès lors, peu importe qu'en anglais le mot *control* ait une autre valeur. D'abord sur trois textes, deux ayant le même sens, c'était ce dernier sens qui devait l'emporter, puisqu'il avait la majorité. Il devait encore triompher, parce qu'en cas de désaccord la rédaction du médiateur, qui s'était abouché avec les deux parties, reflétant leur opinion commune, devait les départager Quand bien même ces deux circonstances ne se seraient pas trouvées réunies, il devait triompher encore parce que dans le doute, les conventions doivent toujours s'entendre dans le sens le plus favorable à l'obligé. Il y a longtemps que Vattel l'a dit : « Le doute doit se résoudre contre celui qui a fait la loi dans le traité, parce que c'est en quelque manière celui-là même qui l'a dicté ; c'est sa faute s'il ne s'est pas exprimé plus clairement » (2). Mais il n'y avait même pas doute. Le texte le prouve : si contrôle est pris dans son sens anglais de domination, pourquoi ajouter « disposition » et « gouvernement » ; « domination » dit tout, et le reste n'est que pléonasme. Puisque « les Etats-Unis occuperont et tiendront la ville, la baie et le port *en attendant* la conclusion

(1) Traité de Paris, 10 déc. 1898, art. 3. L'Espagne cède aux Etats-Unis l'archipel connu sous le nom des iles Philippines (suit la détermination géographique de degré à degré). Les Etats-Unis payeront à l'Espagne la somme de vingt millions de dollars, dans les trois mois qui suivront l'échange des ratifications du présent traité.

(2) *Droit des gens*. III. p. 197. Cité par les commissaires espagnols, *Documentos presentados*, p. 186.

d'un traité », c'est donc que leurs droits ne sont que provisoires. Si « *control* » signifie « domination », comment expliquer l'insistance avec laquelle, au cours des négociations préliminaires, M. Cambon réclamait du président des Etats-Unis le remplacement par le mot « condition » ou tout au moins « disposition », qui fut adopté, du mot « possession » des Philippines qui avait été proposé d'abord (1) (30 juillet 1898) pour l'article 3 ? N'est-ce pas aussi l'interprétation espagnole qu'au livre jaune, par lui publié pendant les travaux de la conférence de Paris, le ministre français des affaires étrangères donnait lui-même, à l'article 3 du protocole (2) ? Pour tout dire enfin, n'était-ce pas la pensée du président Mac-Kinley, alors qu'il doutait du sentiment public sur l'annexion de l'archipel Philippin ? Sans doute, les idées présidentielles avaient changé depuis la rédaction du protocole, après qu'un voyage électoral lui eût révélé les tendances impérialistes de la foule. Mais cette transformation de son opinion pouvait-elle modifier le sens du protocole ? Or le traité de paix devait rester dans les termes des préliminaires, qui lui servaient tout à la fois de préface et de cadre. Prononcer la déchéance des droits de l'Espagne sur les Philippines, c'était, à raison du protocole, impossible.

Bien plus, les Etats-Unis n'y pouvaient prétendre, par droit de conquête (3) d'abord, parce que, dans le droit moderne, la conquête à elle seule ne fonde pas le droit, issu de la volonté des hommes ou des peuples, non de l'action brutale du fait ; ensuite, parce que, occupant à peine Manille et les faubourgs, ils ne pouvaient réclamer de ce chef tout un archipel de 300.000 kilomètres carrés de superficie et de neuf millions d'habitants, sans quoi, suivant le mot même des commissaires espagnols, ils eussent aussi bien pu réclamer toute l'Espagne (4) ; enfin le droit de conquête ne saurait être invoqué séparément, car les Américains ne sont entrés dans Manille qu'après la conclusion du protocole dont l'article 6 portait armistice, et par conséquent en vertu du traité qui seul leur permettait alors de l'occuper, non en vertu du droit de conquête dont l'armistice empêchait l'exercice. Sans doute l'armistice n'avait été connu du général Merrit, opérant aux Philippines, qu'après l'occupation de Manille, effectuée le lendemain (13 août) des préliminaires de paix. Mais, à l'article 140 de leurs remarquables instructions pour le service des armées en campagne, les Etats-Unis le disent eux-mêmes : « L'armistice lie les belligérants à partir du jour convenu pour son exécution ». D'accord avec tous les auteurs, les jurisconsultes américains le répètent. Dudley-Field le dit pour les prises faites après l'armistice, qu'il faut restituer. Dans un livre très répandu et très cité aux Etats-Unis, le major général Halleck le répète : « La trève lie les parties contractantes *du moment même de sa conclusion*, hors le cas de stipulation

(1) Il va sans dire qu'aucun de ces détails ne figure aux *Documents diplomatiques*, publiés en 1898 par le gouvernement français. Nous sommes habitués de longue date à la sécheresse des livres jaunes.

(2) *Négociations pour la paix entre les Etats-Unis et l'Espagne*, Paris, 1898, n° 19, p. 13.

(3) Au point de vue théorique et général, la question a été approfondie ici-même. A. Mérignhac, *La paix hispano-américaine*, XI (1899), p. 246 et s. Nous n'y reviendrons donc pas.

(4) *Documentos presentados a las Cortès*, 1899, p. 192.

contraire » (1). C'est au jour fixé par l'armistice, que les deux parties doivent se replacer, dès qu'elles le connaissent, et ce jour, déterminé par l'article 6 du protocole, était celui-là même (12 août) où les préliminaires de paix venaient d'être signés. Les plénipotentiaires espagnols le faisaient justement observer pour obtenir la mise en liberté immédiate de la garnison espagnole de Manille, faite prisonnière après et par conséquent contre l'armistice. Ils pouvaient également l'invoquer pour refuser aux Etats-Unis le droit d'occuper Manille en dehors du protocole, en vertu d'un droit de conquête plus large que les termes de celui-ci. Bref, après l'argument du protocole, l'argument du droit de conquête se dérobait à son tour.

En vain, les commissaires américains essayèrent-ils, en dernière ressource, d'alléguer que l'annexion des Philippines s'opérait à titre d'indemnité, comme réparation des frais et des dommages à eux causés par la guerre. Mais alors à quel titre prenaient-ils Porto-Rico, qui se trouvait, comme les Philippines, au début de la guerre, en dehors de leurs prétentions premières; à quel titre aussi l'île de Guam, dans les Mariannes, pour laquelle ils ne pouvaient même pas, comme à Porto-Rico, se réclamer du droit de conquête ni de la proximité de Cuba ? Bien plus, quand ils stipulaient aux préliminaires de paix la cession de l'île de Guam à titre d'indemnité pécuniaire, comment auraient-ils négligé de mentionner les Philippines, si proches et considérablement plus grandes ? Inversement, comment, après avoir stipulé les Philippines, leur eût-il, par surcroît, fallu la minuscule île de Guam, dont l'utilité stratégique est, en doublure des Philippines, aussi nulle que la valeur économique ? Enfin, quand les Etats-Unis offraient vingt millions de dollars de l'archipel philippin, comment admettre que celui-ci fût abandonné comme indemnité de guerre, auquel cas les Etats-Unis n'eussent rien dû payer, sauf à titre de soulte, tandis qu'ici ils ont prétendu payer, non pas une partie de l'archipel, mais celui-ci tout entier ? C'est un principe d'ailleurs — qu'il faut établir, et que la pratique respecte — que l'indemnité de guerre doit être toujours fixée en argent, non en territoire, car l'argent seul indemnise tandis que le territoire en politique avantage. Il ne faut pas que, sous couleur d'indemnité, l'on puisse réclamer des territoires, sauf pour gage de la dette fixée. Donc, à titre d'indemnité, l'annexion des Philippines était aussi impossible qu'en vertu du protocole ou qu'avec la raison du droit de conquête.

Si critiquable vis-à-vis de l'Espagne, l'attitude des Etats-Unis l'était plus encore vis-à-vis de l'archipel Philippin lui-même. En exigeant son annexion, tandis qu'à Cuba il demandait simplement à l'Espagne de renoncer en blanc à sa souveraineté, le gouvernement de Washington montrait que, décidé à tenir compte des droits et des volontés de Cuba, il était au contraire résolu de passer outre à celle des Philippines. Pourquoi cette différence ? Est-ce qu'aux Philippines comme à Cuba les Etats-Unis ne s'étaient pas à l'origine présentés en libérateurs ? Dans l'ordre du jour que le général Merritt faisait afficher sur les murs de Cavite, n'était-il pas dit que le peuple américain venait, non pour faire la guerre, mais en ami, pour

(1) HALLECK, *International law*, p. 285.

libérer les peuples opprimés par le mauvais gouvernement de l'Espagne ? Dans un remarquable article, qui est un vrai réquisitoire, un des représentants officiels du parti philippin a récemment donné à une grande revue américaine, on trouve ce reproche sanglant : « Vous déclarez la guerre à l'Espagne pour raison d'humanité. Vous annoncez au monde pour programme que Cuba doit être libre, conformément à vos principes constitutionnels. Un de vos hauts officiers (l'amiral Dewey) déclare que les Philippins sont plus aptes à se gouverner eux-mêmes que ne l'est le peuple cubain. — Vous entrez dans l'alliance de nos chefs à Hong-Kong et à Singapour ; vous nous promettez aide et protection pour établir notre gouvernement sur les bases et le modèle de l'Union ; vous chassez avec notre concours les Espagnols de Manille ;... l'amiral Dewey reconnaît que son objectif et le nôtre n'en font qu'un. Nous devenons vos alliés ; nous vous assistons de tous points ; nous assiégeons Manille et nous coupons la retraite aux Espagnols ; nous conquérons toutes les provinces de Luçon ; nous recevons des armes de vous ; nos chefs sont constamment en rapports avec les commandants de vos navires. Nous vous saluons comme le Messie longtemps prié (We hailed you as the long-prayed-for Messiah) ». Puis, quand le général Merritt succède à l'amiral Dewey, voici qu'une nouvelle politique arrive : « Vos officiers et vos généraux déchirent les promesses faites à nos concitoyens. Vos cruelles atrocités sont égales à celles de l'Espagne. Vous mettez dans votre confidence les odieux reptiles de la prêtraille espagnole (the odious reptiles of Spanish prietscraft). Vous avez remis en honneur l'historique *punica fides* (You have established a reputation for the historical *punica fides*) (1). » Tandis que l'impérialisme américain se drape à la mode romaine, l'indignation d'un Philippin lui jette à la face — troublante ironie — la sanglante épithète de Carthaginois. Les faits sont malheureusement trop clairs, la trahison trop vraie ; les Etats-Unis, qui ont manqué à toutes leurs promesses, n'ont d'autres ressources que d'écarter les circonstances aggravantes de perfidie, et de plaider la bonne foi de leurs intentions premières. Malheureusement pour eux, de ces intentions premières, favorables aux Philippins, sont nées des promesses formelles. En avril 1898, Aguinaldo, le grand leader de l'insurrection cubaine, s'abouche à Singapour avec le consul général des Etats-Unis Pratt. Une conférence est organisée entre le général insurgé, Emilio Aguinaldo y femi, et le consul général des Etats-Unis E. Spencer Pratt ; y assistent : Howard H. Bray ; J. Leyba, secrétaire d'Aguinaldo ; le colonel Marcelo del Pilar ; et M. Santos (2). Aguinaldo déclarait qu'il voulait établir un gouvernement libre autonome et responsable, analogue à celui que les Etats-Unis annonçaient l'intention d'instituer à Cuba. Après avoir télégraphié à Hong-Kong à l'amiral Dewey, le consul général arrange au consulat d'Amérique entre Aguinaldo, Pratt, Bray et Leba une nouvelle entrevue à la suite de laquelle Aguinaldo quitte Singapour pour Hong-Kong et accompagne l'amiral Dewey devant Manille. La politique d'Aguinaldo, telle qu'elle avait été

(1) A Filippono. *Aguinaldos Case against the United States*, *loc. cit.* p. 429-430.
(2) J'emprunte ces renseignements et ceux qui suivent à la brochure d'Atkinson, *Criminal aggressioni by whom committed*, p. 8.

formellement tracée et acceptée dans ces entrevues, comprenait l'indépendance des Philippines, sous la protection temporaire des Américains, à peu près dans les termes où plus tard elle devait être établie pour Cuba. Les ports des Philippines devaient être libres, sous la seule réserve de mesures à prendre contre l'émigration chinoise ; la liberté de la presse, le droit de réunion, et la tolérance religieuses sauf expulsion des ordres et communautés, qui prétendaient intervenir dans l'administration civile, complétaient ce programme, accepté par le consul général Pratt et ratifié de Hong-Kong par l'amiral Dewey. C'est à ce prix que les Philippins donnaient aux Américains leur concours. Ils ont exécuté leur engagement, pourquoi les Etats-Unis se sont-ils soustraits aux leurs ? Dira-t-on que des engagements non approuvés par le Sénat ne lient pas le peuple : soit ! Mais comment alors s'engager efficacement vis-à-vis d'un gouvernement insurrectionnel, qui n'existe pas encore en droit international, de sorte qu'il est impossible de traiter avec lui ? Comment d'ailleurs couler dans la forme obligatoire d'un traité une convention purement négative, qui se borne à la simple reconnaissance d'un Etat? Est-ce qu'en droit international il faut un traité pour reconnaître soit un gouvernement, soit un Etat ? Or, est-ce qu'Aguinaldo demandait davantage ? Il n'avait eu qu'un accord verbal avec les agents du gouvernement de Washington, c'est vrai : mais faut-il un écrit pour qu'en droit international une convention soit obligatoire ? En tout cas, à supposer qu'une telle promesse ne liât pas les Etats-Unis sans l'assentiment exprès du Sénat, du moins elle liait le gouvernement, qui l'avait souscrite et l'engageait à l'appuyer devant le Sénat, tandis qu'au contraire ce même gouvernement a pris, contre l'opposition de ce même Sénat, la résolution d'inaugurer spontanément une politique contraire. Traîtres aux engagements du protocole de paix vis-à-vis des Espagnols, les Etats-Unis le sont encore aux promesses de Singapour vis-à-vis d'Aguinaldo.

Annexer les Philippines n'eût été possible que si, dans l'intervalle, les Philippins, désavouant les plans d'Aguinaldo, s'étaient prononcés contre leur indépendance, et en faveur de l'Union. Mais précisément l'idée d'indépendance, loin de s'affaiblir, se développait. En juillet 1898, Aguinaldo promulguait une constitution ; le 15 septembre avait lieu l'ouverture du Congrès philippin ; puis, en janvier 1899, le cabinet philippin se constituait sous la présidence d'un notable de Manille, M. Mabini. Enfin, quand les Américains eurent manifesté à la conférence de Paris leurs sentiments annexionnistes, les Philippins, s'apercevant qu'on les dupait, résistèrent. Les troupes américaines du général Milles, envoyées à Ilo-Ilo dans les Visayas, n'y purent débarquer. En février 1899, au moment où le Sénat américain allait ratifier le traité de Paris, les troupes américaines du général Otis étaient attaquées par les Philippins, qui s'emparaient de Manille. Aussitôt après le traité, ratifié le 7 février 1899, à une voix de majorité, c'est-à dire par 57 voix contre 27, puisqu'ici la majorité est des deux tiers, Aguinaldo obtenait, du Congrès philippin, réuni à Malolos, pleins pouvoirs pour faire la guerre à l'Amérique. Depuis ce temps, les hostilités continuent : n'est-ce pas la preuve que les Philippins sont résolument contraire

à l'anexion? Les Etats-Unis, traitant l'archipel philippin comme une *res nullius*, s'étaient contentés de négocier leur cession par rapport à l'Espagne sans les consulter. On ne consulte pas des sauvages, et la France, avant l'annexion de Madagascar, n'a pas consulté les Malgaches. Mais précisément les Philippins sont tout autres. C'est à tort qu'au moment de l'affaire de Fachoda les journaux américains les comparaient aux hordes du Khalifat (1). Nous ne sommes, disent les partisans d'Aguinaldo, ni des Africains, ni des Indiens. Et ce n'est pas eux seuls qui le disent. Les Américains le constatent. « Il ne faut pas méconnaître, dit le Rev. Clay Mac Auley, que le peuple des Philippines s'oppose à l'annexion. Et par « peuple » des Philippines, je n'entends pas les tribus sauvages des montagnes de Luçon et des îles lointaines. Ces tribus ont toujours ignoré ou combattu tout autre gouvernement que celui de leurs chefs héréditaires. Ils doivent, pour un temps indéfini, être hostiles à la domination des Etats-Unis, comme les Indiens de l'Amérique du Nord. Le « peuple » des Philippines, ce sont les centaines de mille de chrétiens indigènes et les personnes de sang plus ou moins mêlé, qui ont occupé récemment de nombreuses villes, bourgs et plantations... Ce peuple a développé dans une large mesure sa conscience et son ambition politiques; il a son représentant dans la République des Philippines et regarde l'annexion aux Etats-Unis comme son plus grand danger » (2). C'est ce peuple qu'il fallait consulter, si les Etats-Unis voulaient respecter le grand principe du plébiscite, sans lequel il n'est pas d'annexion permise. Comme le fait observer « un Philippin », quand, aux Etats-Unis, le principe du gouvernement est dans le consentement, comment aux Philippines les Américains pourraient-ils le mettre dans la force? (3) Sans doute les Etats-Unis n'ont pas fait plébisciter la Louisiane, la Floride, le Texas. Mais d'abord, pour le Texas, il y avait eu pétitionnement avant l'annexion (4); et pour le reste, si les Etats-Unis n'ont pas pratiqué la consultation nationale, il faut être Américain pour dire que, n'étant pas dans les précédents, celle-ci n'est pas non plus dans les nécessités du droit. Sans doute, au lendemain de la guerre de 1870, le professeur Lieber (5) écrivait que le plébiscite, n'étant pas dans les traditions américaines, n'était par conséquent pas une suite démocratique du suffrage universel. Mais les Américains se considèreraient-ils comme les démocrates par excellence, et voudraient-ils traiter la démocratie comme une affaire d'usages, où ils donneraient le ton? Ce n'est pas le moment d'entreprendre ici la triple histoire féodale, révolutionnaire, puis napoléonienne du plébiscite international. Il suffira de rappeler qu'ayant existé même sous la féodalité la consultation du vaincu s'impose *a fortiori* dans les pays qui se piquent de liberté. Il est, aux Etats-Unis, des esprits sages et généreux qui l'ont compris, et de leurs protestations, le 13 janvier 1899, le Sénat des Etats-Unis trouvait l'écho dans cette proposition, d'ailleurs repoussée, du

(1) A Filippino, *loc. cit.*, p. 426.
(2) Cité par Atkinson, *op. cit.*, p. 9.
(3) A Filippino, *loc. cit.*, p. 425.
(4) Tucker, *op. cit.*, p. 116.
(5) *Rev. de droit intern. et de lég. comparée*, III, p. 139.

sénateur Bacon : « que le peuple philippin doit être libre et indépendant. »

Quelle raison les Etats Unis donnaient-ils donc à l'annexion? Vainement le président Mac Kinley disait-il, dans son message, que sans cela les Philippines resteraient dans l'anarchie et le chaos (1). D'abord est-il prouvé que les Américains puissent les en sortir? Auront-ils les qualités nécessaires pour réussir là où une vieille puissance coloniale comme l'Espagne a échoué? Eux-mêmes en font l'aveu : « La politique impériale requiert d'autres hommes que ceux qu'on trouve dans les consulats et les ambassades, dans les gouvernements et les tribunaux. Nous n'avons pas un corps d'administrateurs tels que les Anglais en ont dans l'Inde, en Egypte, au Burmah, à la Jamaïque (2) ». Autre expression des mêmes craintes : « L'administration des Philippines sera plus difficile que la destruction de la flotte espagnole. Les Anglais et les Hollandais n'ont pu gouverner les Asiatiques qu'avec un bienveillant despotisme. Absolument neufs à cet égard, nous n'avons rien de l'observation et de l'expérience dont les Hollandais disposent (3) ». Non seulement il n'y a rien sur ce sujet dans la littérature américaine, tandis que de 1593 à 1865 le *Repertorium op de Koloniale Litteratur* de Hooykaas contient 21, 273 titres, dont 5. 500 pour le gouvernement et les finances; mais encore les impérialistes déclarent qu'il leur faudra se départir de toutes leurs théories de gouvernement et de leurs plus chères convictions politiques (4) ». Seront-ils aptes à la tâche entreprise? Puisqu'eux-mêmes n'en sont pas sûrs, on peut en douter. Mais les Philippines n'ont pas besoin pour s'administrer elles-mêmes, d'un secours étranger. Le 29 août, l'amiral Dewey l'écrivait au ministre de la marine : « La population de Luçon est d'environ 3 millions d'habitants, la plupart natifs. Ils sont policés, dociles, et, sous de justes lois, grâce au bénéfice d'une éducation populaire, ils doivent faire de bons citoyens ». Le consul général des Etats-Unis à Hong-Kong écrit de même qu'ils sont bien supérieurs aux Malais et aux Cubains. Ils l'ont prouvé en se donnant eux-mêmes une Constitution dont le sénateur Hoar a pu justement dire « qu'il n'y a pas d'hommes sur la planète, qui en aient une meilleure (5) ». Quant à leur armée, elle est assez bien organisée pour tenir en respect, malgré tous leurs efforts, les vainqueurs de l'Espagne. Mais quand bien même les Philippins pourraient s'organiser seuls, pourquoi les Etats-Unis ne veulent-ils pas procéder par le système de protectorat? C'est cependant, comme l'a très bien démontré aux Américains le professeur Freund, de l'Université de Chicago (6), un système qui cadre avec l'impérialisme, puisque, d'après lui, s'ils n'ont pas connu le nom, les Romains connaissaient en substance la chose; puis, toujours d'après le même auteur, c'est un système très susceptible de devenir américain, puisqu'un de ses traits, la responsabilité internationale séparée du pouvoir direct de gouvernement, se trouve aux Etats-Unis dans les rapports des Etats particuliers avec l'Etat

(1) Cité par A. Atkinson, *op. cit.*
(2) *The imperial policy*, dans *The Nation*, n° 1717, p. 396 col. 3.
(3) *Imperialism, True and false*, dans *Yale review*, n° 2, août 1893, p. 125.
(4) *Yale review, loc. cit.*
(5) Pour cette citation et les suivantes, Atkinson, *op. cit.*, p. 15 et suiv.
(6) Atkinson, *op. cit.*, p. 7.

fédéral, qui seul fut responsable dans l'affaire du meurtre des Italiens au lieu et place de l'Etat de la Nouvelle-Orléans, enfin c'est un système auquel l'exemple des îles Samoa offre un précédent. Pourquoi donc les Etats Unis, au lieu d'y recourir, ont-ils voulu prononcer l'annexion des Philippines? On en cherche en vain la raison.

Dira-t-on que les Etats-Unis ne pouvaient se désintéresser de la question à cause des convoitises européennes, qui guettaient l'archipel. Mais d'abord si ces convoitises avaient dû se produire, l'attitude annexioniste des Etats-Unis n'était-elle pas de nature à les encourager? Par cela même qu'elle se prétendait le droit d'intervenir, l'Union ne reconnaissait-elle pas le même pouvoir aux autres peuples d'Europe ? C'est précisément quand une nation parle d'une annexion, qu'une autre s'interpose, en disant : part à deux! Pour empêcher les convoitises européennes de s'attaquer aux Philippines, les Etats-Unis devaient les premiers donner l'exemple de la discrétion et s'abstenir. Il y a plus, ni l'Angleterre, ni l'Allemagne ne pensaient à les conquérir. Aussitôt après le départ des Espagnols (1), les habitants de quelques îles du Sud, Palaouan, Balabec, Kulion avaient demandé le protectorat britannique et arboré le drapeau anglais. Dès qu'il en eut connaissance, le *Foreign Office* enjoignit au navire de guerre *Archer* de se rendre à Palaouan pour l'enlever. De ce côté, nul danger n'existait donc. De même, du côté de l'Allemagne, malgré des démêlés retentissants, nulle crainte sérieuse n'apparaissait ; ce n'est pas l'Allemagne, dont l'attitude aux Philippines devait inquiéter les Etats-Unis ; mais au contraire, celle des Etats-Unis qui rendait justement l'Allemagne ombrageuse. Son attention, rapidement concentrée sur les Mariannes et les Carolines, cédées facilement par l'Espagne, ne se serait même pas portée vers les Philippines si l'impérialisme américain ne l'y avait attirée, Si d'ailleurs la crainte d'une annexion étrangère suffit à motiver l'annexion d'un autre Etat, par raison d'équilibre, pourquoi ne pas reconnaître à l'Espagne, à la Hollande, à l'Angleterre, à la France un droit semblable sur les Philippines ? Comme le dit Atkinson, dans un pamphlet énergique, dont le gouvernement américain dut interdire l'envoi aux troupes des Philippines, c'est un mensonge des jingoës que d'avoir invoqué la crainte d'une annexion, soit par l'Allemagne, soit par la France ; mais quand bien même cette crainte eût été sérieuse, ce n'est pas l'annexion qu'il eût fallu proposer, mais la neutralisation. « Les Philippines, dit Atkinson, peuvent être neutralisées, comme la Belgique, comme la Suisse, comme l'Etat du Congo » (2). Mais les Américains n'avaient à cet égard rien à craindre ; leurs rapports consulaires devaient les rassurer : « A toute tentative étrangère dans le but d'obtenir une station de charbon, ce peuple fier résistera, disait le consul général de Hong-Kong, R. Wildman, le 18 juillet 1898, de la même manière qu'il a résisté aux Espagnols (3) ». Les Américains, qui multiplient les envois de troupes aux Philippines, en font en ce moment la dure expérience. L'aver-

(1) *Dependencies and Protectorates*, dans *Political science quarterly*, XIV, n° 1, mars 1899, p 26 et s., p. 36 et s.
(2) Correspondance du *Temps*, 25 mai 1899.
(3) Atkinson, *op. cit.*, p. 14.

tissement de leur consul est en passe de devenir une prophétie contre eux-mêmes. S'il n'y avait que cette raison pour les amener à trahir les Philippines, ils doivent maintenant s'apercevoir combien elle est fragile. Quand à une voix au-dessus de la majorité (57 contre 27) le Sénat ratifia le traité du 10 décembre 1898 (1), il en avait déjà l'intime conviction, et c'est de l'aveu de tout un parti politique, les démocrates, qu'ici les Etats-Unis se sont mis, par leur attitude impériale, en désaccord avec le droit.

IV. La question des Samoa (2). — Aux Philippines, l'impérialisme voudrait logiquement ajouter tout ou partie des Samoa, groupe minuscule de treize îles, dont la plus grande, Savaï, n'a que 65 kilomètres sur une largeur moitié moindre, dont la plus peuplée, Upolu, n'a que 16.000 habitants, dont la troisième, Tutuila, n'est qu'un long rocher (3.700 hab.) (3) et dont les dix autres ne sont que de simples îlots, mais dont la position heureuse sur la route d'Amérique en Océanie, non loin du passage des lignes d'Extrême-Orient, fait un des groupes les plus importants de l'Océanie, surtout si les Etats-Unis gardent les Philippines et pensent sérieusement à la Chine. Si, de bonne heure, les Etats-Unis s'étaient rendu compte de cette importance, ils seraient à présent les maîtres de ces îles. Dès 1872, attiré par la merveilleuse situation du port naturel de Pago-Pago, dans l'île de Tutuila, le capitaine Meade, commandant du vaisseau de guerre américain le *Narragansett*, conclut, sous sa propre responsabilité, avec le chef local Manga, un traité par lequel ce port devait exclusivement appartenir aux Etats-Unis, en retour de leur protection (4). Avant de le présenter à la ratification du Sénat, le président Grant envoie aux Samoa un commissaire spécial, M. Steinberger, pour étudier dans leur ensemble la condition et les avantages des îles (5). Arrivant au moment d'une crise politique, Steinberger, saisissant l'occasion, offre aux Samoans une constitution qu'ils adoptent d'enthousiasme, en même temps qu'une pétition en faveur de l'incorporation à l'Union. Mais quand chargé de ce document, son rapport terminé, Steinberger rentre à Washington, il apprend que le département d'Etat a changé d'avis, que Grant s'incline devant le sentiment contraire du peuple et renonce à toute idée d'annexion. La doctrine de Monroe, qui défend aux Etats-Unis de sortir d'Amérique, s'était mise en travers (6). Le traité passé par le capitaine Meade, relégué dans les nids-à-pigeon du Sénat (*in a pigeon hole*), subit le même sort. Bien plus, en 1879, alors qu'un délégué samoan, Le Mamea, offre aux Etats-Unis un droit exclusif sur

(1) *In extenso*, dans Atkinson, *op. cit.*, p. 16.

(2) Sources : John George Leigh, *The powers and Samoa*, dans *the Fortnightly review*, 1899, I, p. 54-74, et *The Samoan crisis and its causes*, *ibid*, p. 723-735, Henry C. Ide, *The imbroglio in Samoa*, dans *The North American review*, juin 1899, vol. 168, n. 6, p. 678. Le premier des articles de J. G. Leigh, (janvier) a été, en partie, utilisé, dans un intéressant article de notre collègue, M. Moye, *La question des îles Samoa*, dans la *Rev. génér. du droit intern. public*, 1899, I, p 125.

(3) Leigh, *loc. cit.*, p. 56.

(4) *Op. cit.*, p. 70.

(5) *Op. cit.*, p. 66.

(6) Il y a cependant des auteurs, qui considèrent ici comme inutile de faire intervenir et même de simplement nommer la doctrine de Monroe. *Sic* Leigh, *op. cit*, et Moye, *La question des Samoa*. dans la *Rev. génér. du dr. intern. public*, 1899, I, 124.

Pago Pago, ils le refusent encore, toujours retenus par la vieille tradition qui leur défend d'exercer leur activité politique sur des terres étrangères au continent américain.

Le doctrine de Monroe faisait ainsi le jeu de l'Allemagne qui s'était introduite en 1857, à Samoa, avec la maison Unschelm, de Hambourg, et devait s'y développer sous l'influence d'une haute amitié (celle de Bismarck) à partir de 1872, avec la prise des premiers comptoirs par la Compagnie Godefroy. Elle faisait aussi le jeu de l'Angleterre, qui, depuis la mort sans héritiers d'un sujet anglais, Sherwood, se trouvait substituée sur le port de Pago-Pago et sur les terres adjacentes, aux droits de propriété concédés à celui-ci, pour récompense de ses services, par les chefs indigènes. L'Allemagne et l'Angleterre étaient ainsi simultanément appelées aux Samoa, au moment même où les Etats-Unis, trop désintéressés, en refusaient l'annexion. Ayant décliné les droits absolus que les Samoans lui offraient, la grande république américaine avait obtenu le 17 janvier 1878, par un traité, un dépôt de charbon, l'ouverture des ports samoans au commerce, la soumission des Américains à la juridiction consulaire, trois avantages, qui, n'ayant rien d'exclusif, furent immédiatemeut accordés à l'Allemagne, le 24 janvier 1879, puis à l'Angleterre, le 28 août 1879. De ces trois traités de commerce identiques, égalisant des intérêts communs dans une situation semblable naquit entre les trois puissances, l'idée de les compléter par l'établissement dans la capitale, Apia, d'un conseil municipal constitué par les trois consuls pour réglementer la police et l'administration du district, en réalité, pour se maintenir et se surveiller les unes les autres.

L'attitude de l'Allemagne inquiétait, en effet, les Etats-Unis. Désormais, par la doctrine de Monroe, qui leur défendait de sortir d'Amérique, ils n'avaient pu lui enlever Samoa par l'annexion ; mais ils sentaient que les Samoans voulaient des maîtres et craignaient que l'Allemagne ne leur en donnât. C'est dans cette pensée qu'ils s'accordèrent avec l'Angleterre pour imposer à l'Allemagne le traité du 2 septembre 1879 qui paralysait ses mouvements en l'encadrant dans une action commune. Les trois consuls formaient un conseil municipal investi du droit de légiférer sur la police l'administration du district d'Apia, d'édicter des pénalités et de lever des impôts. En réalité, c'était un conseil de surveillance des ambitions allemandes. Dès ce moment, l'Allemagne n'a plus qu'une pensée : s'échapper du traité niveleur de 1879 pour prendre une situation privilégiée. Par la convention du 10 novembre 1884, elle tente d'instituer un contrôle sur le gouvernement, en tant qu'il s'agit pour celui-ci d'édicter des ordonnances touchant les plantations, les personnes et les intérêts allemands, (art. 1, 2, 4, 6). Immédiatement les Etats-Unis protestent. Les trois puissances acceptent d'examiner la question et les réformes à établir, dans une conférence tenue à Washington (1887). Elle n'aboutit pas. Avant même sa réunion (juin-juillet), de nouveaux incidents surgissaient. Le 22 mars 1887, anniversaire de l'Empereur Guillaume, les libations des Allemands et des indigènes amenèrent des rixes. Le commandant allemand dont l'escadrille mouillait dans les eaux d'Apia ré-

clame aussitôt une indemnité considérable (65,000 fr.), pour préjudice à ses nationaux et injure à l'Empereur. Le roi Malietoa, ne pouvant payer, tente en vain de résister. Il doit abdiquer et se laisser déporter en Afrique, à Cameroun. L'Allemagne fait alors élire le chef Tamasese, auquel elle impose comme premier ministre le représentant de la Compagnie allemande Godefroy, M. Brandeis. Les Etats-Unis ripostent en prenant le parti des fidèles de l'ancien roi qui se soulèvent contre la dictature Brandeis. Ils protestent quand les Allemands, pour dompter la révolte, veulent brûler le village sans défense de Manono. Ils appuient le roi que se donnent les opposants, Mataafa. Le 18 décembre 1888, deux cents marins allemands de débarquement sont repoussés. Trois navires allemands, l'*Adler*, l'*Olga*, l'*Eber* arrivent dans la baie d'Apia. Trois navires de guerre américains s'y rendent. Un conflit va éclater. Le cyclone du 16 juin 1888 emporte ces six navires dans un même désastre. Samoa coûte décidément trop cher. Reconciliées par leur commun malheur, les puissances décident de reprendre à Berlin, le 29 avril 1889, les négociations vainement poursuivies à Washington en 1887.

Après un mois et demi de travaux (29 avril-14 juin 1889) (1), la Conférence aboutissait à l'Acte général du 14 juin 1889, texte long et détaillé, composé de sept parties principales : 1° « une déclaration concernant l'indépendance et la neutralité des îles, assurant aux citoyens et sujets des trois puissances l'égalité des droits et pourvoyant à l'immédiate restauration de l'ordre et de la paix; 2° une déclaration réglant la modification des traités existants et l'assentiment, au présent acte, du gouvernement samoan ; 3° une déclaration concernant l'établissement d'une Cour suprême de justice à Samoa, et définissant sa juridiction ; 4° une déclaration relative à la disposition de la propriété par les indigènes ; 5° une déclaration relative au district municipal d'Apia, établissant une administration locale et définissant la juridiction du magistrat municipal ; 6° une déclaration relative aux droits de douane et aux impôts ; 7° une déclaration interdisant l'importation des armes et des spiritueux; 8° quelques dispositions générales relatives à l'expiration et au renouvellement du traité » (2). Le roi Malietoa Laupepa, reconcilié avec l'Allemagne, remonte sur le trône. Mais le système de 1889 n'était pas viable. Les deux traits originaux qu'il présentait, l'institution d'une Cour suprême, et celle du district municipal d'Apia, constituaient deux pièces fragiles, d'un mécanisme trop délicat pour résister aux secousses, d'un antagonisme trop profond pour fonctionner sans obstacles. En créant la Cour suprême de justice, les puissances faisaient dépendre d'un juge unique (chief-justice) nommé et révoqué par elles, les questions relatives à l'élection du roi par les naturels, à ses pouvoirs et aux difficultés afférentes à l'exécution des traités. En donnant à la capitale Apia une administration spéciale, dont le Président, chargé d'assurer la paix publique et de conseiller le gouvernement local, était

(1) Procès-verbaux de la conférence, réunie à Berlin, pour régler d'un commun accord les affaires des îles de Samoa (29 avril 1889-14 juin 1899) dans Martens et Stœrk, *Nouv. rec. gén. de traités*, 2e Série, XVI, p. 301-362.

(2) Texte de l'Acte général du 14 juin 1889, *ibid*, XV, p. 571-598.

également nommé par les trois puissances, les signataires de la convention avaient créé deux pouvoirs rivaux, entre lesquels devait rapidement se partager leur influence.

Un compromis inévitable devait amener peu à peu les Anglais et les Américains à laisser mettre un Allemand dans l'un de ces postes, les Allemands à y laisser mettre un Anglo-Américain. Quand une circonstance délicate allait se produire, les deux pouvoirs allaient entrer en lutte. Le 22 août 1898, cette circonstance survint: Malietoa mourut. Le président allemand du district d'Apia entre aussitôt en campagne en faveur d'un candidat allemand. Mataafa, l'ancien ennemi des Allemands, exilé par eux en 1894 à la suite d'une révolte contre Malietoa, est ce candidat, en faveur duquel le consul allemand Rose emploie le président allemand de la municipalité d'Apia. Qui tient le roi tient le royaume. Mataafa est élu roi. Mais, utilisant les avantages que leur donne un *Chief-justice* américain, les Etats-Unis et l'Angleterre résistent à l'influence allemande en faisant attaquer par Tamasese, l'ancien protégé des Allemands, devenu le leur, l'élection de Mataafa. Le 31 décembre 1898, le *Chief-Justice* Chambers annule l'élection de Mataafa, en vertu de l'acte de Berlin, et proclame élu son adversaire Malietoa Tanus, fils de l'ancien roi, qui est sous la tutelle de la « *London Missionary School* » (1). Mais sa décision est contredite par le consul d'Allemagne, le président de la municipalité d'Apia, et tous les Allemands établis à Samoa, qui refusent de s'incliner devant la sentence et poussent aux armes les partisans de Mataafa. Plus nombreux et mieux équipés que leurs adversaires, ceux-ci forcent Malietoa à se réfugier sur un navire anglais, le *Porpoise*, où le *Chief-Justice* Chambers le rejoint, tandis que le consul allemand organise un gouvernement provisoire, composé de Mataafa et d'un conseil de trente chefs, avec le Dr Raffel, président allemand de la municipalité d'Apia, comme chef du pouvoir exécutif. Les consuls anglais et américain, terrifiés par le cours rapide des événements, reconnaissent ce gouvernement provisoire, bien que rien, dans le traité de Berlin, n'autorise un tel gouvernement ni ne donne aux consuls pouvoir pour le reconnaître. Les Allemands ne s'en tiennent pas là. Le gouvernement provisoire déclare l'office de *Chief-Justice* vacant. Le traité de Berlin dispose que, dans ce cas, le président du conseil municipal d'Apia doit en faire fonctions, et le Dr Raffel prend immédiatement possession de ses attributions, ce qui est une manifeste violation du traité de Berlin, puisque le chef de la justice doit être révoqué au moins par deux pouvoirs, non par un seul contre la volonté des deux autres. Le gouvernement allemand est lui-même forcé de reconnaître qu'un zèle intempestif a conduit ses agents trop loin. Aidés d'une compagnie de débarquement du « Porpoise » (2), les consuls anglais et américain réinstallent l'ancien juge Chambers. Voilà l'antagonisme invincible, où, sous un protectorat triple, avec deux fonctions à la nomination des puissances, forcément partagées entre elles, le traité de Berlin a conduit. Peut-être avait-on pensé qu'il éviterait l'antagonisme en n'offrant aux puissances protégeantes que deux nominations, alors qu'elles

(1) H. C. Ion, *formerly chief justice of Samoa*, *loc. cit.* p. 682.
(2) *The Samoan muddle*, dans *the American monthly review of reviews*, p. 535.

étaient trois à rivaliser d'influence. Mais les Anglo-Américains faisant cause commune, c'était comme si chaque pouvoir trouvait un poste où loger son influence. Le traité de Berlin n'avait ainsi posé que des bases d'antagonisme et des sources de conflit. Au lieu de résoudre la question de Samoa, il n'avait fait au contraire que la poser avec plus d'acuité.

Comment résoudre le conflit ? Les Etats-Unis pensèrent d'abord qu'il suffirait pour cela d'un navire de guerre, le *Philadelphia*, qui, sous le commandement de l'amiral Albert Kautz, arrive le 6 mars. L'amiral lance une proclamation, restaure solennellement l'autorité du Chief-Justice, replace Malietoa sur le trône, et se met avec les Anglais à la poursuite des partisans de Mataafa, que le vaisseau de guerre allemand, mouillé à Samoa, approvisionne d'armes et de munitions. Le 4 avril, un important parti de 150 Anglais et Américains tombe, sur une plantation allemande, dans une embuscade de 800 indigènes (1). Plusieurs officiers sont tués. Ce n'est pas par la force que le conflit peut se dénouer. La guerre de Mataafa et de Malietoa, qui n'est que celle de l'Allemagne et des Etats-Unis, peut avoir des conséquences très graves, qui dépasseraient de beaucoup le champ du Pacifique et la question de Samoa. Les trois puissances admettent rapidement, sur la proposition de l'Allemagne, le principe d'une commission d'enquête, chargée d'examiner les faits sur place et de prendre les mesures nécessaires pour éviter le retour des troubles. L'Allemagne réclame seulement que les décisions de la commission soient prises à l'unanimité des voix. L'Angleterre s'y refuse. Les Etats-Unis n'en font pas une condition *sine quà non*, et, devant cette déclaration, l'Angleterre s'incline à son tour. Les Etats-Unis, d'autre part, exigent que la commission fasse commencer son enquête au retour et à l'élection de Mataafa, tandis que l'Allemagne, invoquant la reconnaissance par les consuls du gouvernement provisoire, n'y veut soumettre que les faits postérieurs au débarquement de l'amiral Kautz. L'Angleterre donne raison aux Etats-Unis et l'Allemagne s'incline. Ce n'est pas au milieu, mais au commencement, que la commission d'enquête prendra la question. Les commissaires, qui n'ont d'ailleurs de pouvoirs qu'*ad referendum* sont MM. Bartlet Tripp, de Yankton, ancien ministre à Vienne, pour les Etats-Unis, le baron Speck de Sternberg, 1er secrétaire de l'ambassade allemande à Washington, pour l'Allemagne, M. Eliot, un des secrétaires de l'ambassade anglaise à Washington, pour l'Angleterre. Et tous s'embarquent pour les Samoa (2). Le règlement du conflit a trouvé une procédure, mais pas encore une solution.

Après de laborieux travaux, les commissaires se séparaient, le 18 juillet, en en proposant une : ne pouvant arriver à mettre d'accord les partisans de Malietoa et de Mataafa, la commission abolissait la monarchie ; ne pouvant arriver à mettre d'accord les trois puissances protectrices, elle avait pensé à proposer la nomination d'un administrateur neutre (3), nommé par un gouvernement non intéressé, mais, devant les difficultés pratiques d'un

(1) *Ibid.* p. 536.
(2) *American Monthly review, loc. cit.*
(3) *Kölnische Zeitung*, 17 août 1899.

tel système, elle s'était arrêtée à la formule d'un gouverneur européen élu par les trois puissances protectrices et assisté d'un conseil de trois membres où toutes trois auraient un représentant. Le gouverneur, qui formerait le pouvoir exécutif, devait constituer avec ce conseil la législature. Une assemblée de natifs convoquée tous les ans par le gouverneur, pendant trente jours au plus, délibérerait des affaires locales, sous réserve de l'approbation du conseil. Dans celui-ci, le gouverneur aurait voix décisive, quand l'un des membres manquerait. Enfin chaque puissance intéressée gardait le droit d'invalider, par son veto, les votes du conseil. Cette dernière clause rendait le projet acceptable par les plus ombrageux. Mais elle ouvrait la porte aux desseins hostiles de l'opposition systématique et condamnait le nouveau régime, par l'impuissance, à l'inertie. Les commissaires avaient trouvé une solution qui ne compromît pas immédiatement l'intérêt des puissances. Ils n'en avaient pas trouvé qui réglât définitivement la question.

Quelle autre formule proposer ? Ici, les avis les plus divers se faisaient jour.

L'ancien et premier Chief-Justice de Samoa (1), H. C. Ide, proposait, dans ses grandes lignes, le maintien du traité de Berlin, pourvu des amendements nécessaires. Précisément le huitième article du traité disposait qu'à l'expiration du délai des trois ans les pouvoirs devaient chercher, s'il y avait lieu, d'un commun accord, les modifications à introduire dans les prévisions de l'acte général. Or ce traité avait duré plus de neuf ans, sans qu'aucun amendement fût proposé. Là était, suivant le premier chief-Justice de Samoa, H. C. Ide, la cause de toutes les difficultés. Le système d'impôts, organisé par le traité, taxe tous les Samoans, hommes, femmes, enfants, sans tenir compte de leurs capacités fiscales, encourage la résistance au collecteur, et fomente la révolte. La juridiction de la Cour suprême n'est pas assez nettement définie. Chaque fois que le *Chief-Justice* veut étendre son action sur les étrangers, le consul, qui a conservé la juridiction criminelle sur ses nationaux, les réclame ; d'incessants conflits se produirent à cet égard entre le *Chief-Justice* et le consul allemand. Enfin, le président de la municipalité, chargé par le traité de recevoir et de garder les fonds du gouvernement indigène, a le droit de contrôler l'emploi de ces fonds, d'après le traité, et telle a été la décision de la Cour ; mais en fait ce droit de contrôle est devenu un droit de disposition, parce que, gardien des fonds, le président du district d'Apia est toujours libre de les refuser. Il faudrait, pour y remédier, qu'un consentement simultané du gouvernement indigène et du président fût toujours requis, et qu'au cas de désaccord le différend, porté devant le *Chief-Justice*, fût tranché par lui. Enfin le traité prévoyait que des mesures seraient prises pour assurer l'exécution des décrets, mandats et jugements de la Cour suprême ; mais, en pratique, depuis la fondation de la Cour, aucune mesure de ce genre n'est intervenue. C'est merveille que, dans des conditions pareilles, la Cour ait pu fonctionner ; mais la protection n'était pas suffisante, et l'on comprend comment,

(1) H. C. Ide, *The imbroglio in Samoa, loc. cit.* p. 689 à 692.

dans un jour de crise, la décision du *Chief-Justice* Chambers n'ait pas été respectée. C'est encore un point que, d'après H. C. Ide, il aurait suffi de réformer.

Palliatifs insuffisants que de telles mesures! Le mal a sa source plus haut: dans la coexistence même de trois pouvoirs rivaux également intéressés à développer, sur ce point, leur influence, et dont tour à tour les rois, les présidents et les chief-justice sont les créatures, les émissaires ou les champions. Sous le couvert d'une neutralité de surface et d'illusion (art. 1er), c'est au fond, dans la réalité, la lutte des ambitions et des convoitises, qui se poursuit. La Crète peut pratiquer à la rigueur un tel régime sans secousses, sous le contrôle de puissances trop nombreuses pour se permettre de semblables rivalités. Aux Samoa, il est impossible. Ce n'est pas de tel ou tel détail du protectorat collectif, c'est de la collectivité même du protectorat que ces inconvénients découlent. L'expérience des Samoa, qui jusqu'alors semblait acceptable, vient de révéler les erreurs et les inconvénients du système. Ce n'est pas quelques retouches qui peuvent le sauver. La seule réforme, qui puisse y remédier, consisterait à placer les îles sous l'autorité d'un gouverneur choisi chez une puissance neutre: mais, à cette combinaison, la doctrine de Monroe s'oppose, car ce gouverneur ne peut être pris en Europe, sans que les Etats-Unis protestent qu'il n'offre pas pour eux l'impartialité désirable, tandis que, pris en Amérique, l'Europe répondrait qu'il serait trop favorable aux Etats Unis. Bien qu'aux Samoa, situées hors d'Amérique, la doctrine de Monroe, toute américaine, ne soit pas précisément applicable, il n'en est pas moins vrai que, par la séparation de l'Europe et de l'Amérique, elle crée ici des difficultés où, indirectement, son influence ou plus exactement son retentissement s'effectue. On a pu penser à demander à la Suisse ou au Luxembourg un gouverneur pour la Crète. Il serait impossible de leur en demander un pour Somoa, car tout ce qui est d'Europe est suspect aux Etats-Unis. Pour que la neutralité des Samoa fût efficace. il faudrait que leur gouvernement lui-même fût neutralisé par le choix d'un gouverneur neutre: or trouver ce gouverneur est impossible. La commission mixte, qui y avait pensé, l'a reconnu. Mais, du même coup, l'idée du protectorat collectif s'est trouvée condamnée.

Pour sortir d'embarras, l'Allemagne a de bonne heure envisagé une autre hypothèse: celle de l'annexion. Mais l'annexion offre bien des obstacles. En 1886, le président Cleveland avait chargé Georges H. Bates (1), nommé commissaire spécial, de procéder, avec les commissaires de l'Angleterre et de l'Allemagne, à des recherches à ce sujet, et sa conclusion avait été que la suggestion allemande d'un partage de Samoa n'était pas de nature à être acceptée. Cette solution se heurtait, en effet, à des objections nombreuses: d'abord, le peuple des îles Samoa va et vient constamment entre les îles, d'où leur nom d' « îles des Navigateurs ». Le même chef commande à des terres et à des hommes situés dans plusieurs ilôts à la fois; dans leurs guerres, ils se divisent en groupes, qui correspondent à

(1) H. C. Ide, *loc. cit.*, p. 688.

leurs relations de tribus, sans aucun rapport avec le territoire sur lequel ils résident ; à s'en référer au plan de partage le plus généralement proposé, Sawaï devait être à la Grande-Bretagne, Upolu à l'Allemagne, Tutuila aux Etats Unis; mais les naturels de l'île anglaise pouvaient relever d'un chef de l'île allemande et *vice-versâ* : comment alors parler de partage? De plus, opérée sur ces bases, une telle division n'eût pas donné satisfaction égale aux puissances intéressées. Tutuila, rocheuse et dépeuplée, n'offrait aux Etats-Unis qu'un port, Pago-Pago. Encore ce port n'est-il utilisable que par les navires de guerre. Tous les steamers transpacifiques touchent à Apia, à 75 milles de Pago-Pago (1). Les Samoa manquent de câble, et l'on a même soutenu que c'était la cause de conflits (2) issus le plus souvent d'un manque d'instructions rapides des consuls. Mais, quand ce câble sera construit, il passera inévitablement par Apia. Dans ce partage, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis se trouveraient lésés par l'importance du lot allemand. Et voilà pourquoi, l'idée de partage paraissant impossible à réaliser, il semblait qu'aucune solution définitive ne pouvait intervenir, quand brusquement a éclaté, le 9 novembre, le coup de foudre du traité anglo-allemand, qui rend les parts plus inégales encore en attribuant à l'Allemagne pour prix de sa non-intervention dans l'Afrique du Sud, non seulement l'île si importante de Upolu, avec la capitale Apia, mais encore celle de Sawaï. La Grande-Bretagne ne demande que les îles Tonga, quelques compensations dans la partie occidentale de la zone neutre de l'Afrique occidentale (art. 5), enfin les îles Salomon, ce qui signifie qu'elle se contente, aux Samoa, d'un simple point d'appui. Quant aux Etats-Unis, que cette retraite de l'Angleterre laisse seuls aux prises avec l'Allemagne, ils sont écrasés par la disproportion de leur lot avec celui de l'Allemagne, et toute leur part utile se réduit au port de Pago-Pago (3). Non consultés, et pour cause, ils se demandent encore s'ils accepteront l'arrangement.

(1) H. C. Ide, *loc. cit.*, p. 689.

(2) H. C. Ide, *loc. cit.*, p. 687.

(3) *Texte de la convention anglo-allemande de Samoa.* — Les commissaires des trois puissances intéressées ayant dans leur rapport du 18 juillet dernier exprimé l'opinion, basée sur un complet examen de la situation qu'il serait impossible de porter un remède efficace aux troubles et aux difficultés dont souffrent les îles de Samoa, tant qu'elles seront placées sous l'administration mixte des trois gouvernements, il paraît désirable de chercher une solution qui mette fin à ces difficultés en tenant compte des intérêts légitimes des trois gouvernements.

Partant de ce point de vue, les soussignés, munis de pleins pouvoirs, ont arrêté ce qui suit :

Art. 1er. La Grande-Bretagne renonce en faveur de l'Allemagne à tous ses droits sur les îles d'Oupolou et Savaï, y compris le droit d'y établir une station navale et de charbon et son droit d'exterritorialité dans ces îles.

La Grande-Bretagne renonce également en faveur des Etats-Unis d'Amérique à tous ses droits sur l'île de Toutouila et les autres îles du groupe de Samoa à l'est du 171e degré de longitude est du méridien de Greenwich.

La Grande-Bretagne reconnaît comme revenant à l'Allemagne les territoires de la partie de la zône neutre établie par l'arrangement de 1888 dans l'Afrique occidentale. Les limites de la limite de la zone neutre attribuée à l'Allemagne sont déterminées par l'article 5 de la présente convention.

Art. 2. L'Allemagne renonce en faveur de la Grande-Bretagne, à tous ses droits sur les îles Tonga, y compris Vavan, et sur l'île Savage, y compris le droit d'y établir une station navale et de charbon et le droit d'exterritorialité dans lesdites îles.

L'Allemagne renonce également en faveur des Etats-Unis d'Amérique à tous ses droits

Peuvent-ils en contester la validité ? Sans aucun doute. D'abord, ils peuvent faire observer que, les Samoa étant neutralisées (art. 1er du traité de Berlin), nul ne peut, hors le consentement des co-signataires, rompre le lien formé au traité de Berlin. Ce que le consentement de plusieurs a créé, leur consentement commun peut seul le détruire. Tant que les Etats-Unis n'en ont pas violé ni dénoncé le texte, le traité de Berlin subsiste, et la neutralité qu'il formule doit être respectée par ceux-là même, qui l'ont souscrite. Les Etats-Unis devaient être consultés. Les Samoans aussi devaient l'être : puisque le traité de Berlin les consulte sur le choix d'un roi, à plus forte raison doivent-ils l'être sur celui d'un souverain. Mais, par leur attitude, les Etats-Unis se sont privés des arguments naturels auxquels, en droit, ils auraient pu recourir. N'ayant pas pratiqué le plébiscite indigène aux Philippines, comment l'exigeraient-ils de l'Allemagne aux Samoa ? Ayant toujours déclaré que la doctrine de Monroe s'opposait à leur expansion hors de l'Amérique, comment peuvent-ils se plaindre que l'Angleterre et l'Allemagne n'aient pas pris pour le partage un consentement que la doctrine de Monroe leur interdisait de donner, en leur défendant d'acquérir

sur l'île de Toutouila et sur les autres îles du groupe de Samoa à l'est du 171e degré de longitude est du méridien de Greenwich.

Elle reconnait comme revenant à la Grande-Bretagne celles des îles Salomon appartenant actuellement à l'Allemagne, qui sont situées à l'est et au sud-est de l'île de Bougainville: cette dernière continuera à appartenir à l'Allemagne ainsi que l'île de Bouka qui en est l'annexe.

La partie occidentale de la zone neutre de l'Afrique occidentale, telle qu'elle est déterminée dans l'article 5 de la présente convention, échoit aussi en partage à la Grande-Bretagne.

Art. 3. Les consuls des deux puissances à Apia et aux îles Tonga seront provisoirement rappelés.

Les deux gouvernements établiront une entente en ce qui concerne les arrangements à prendre dans l'intervalle dans l'intérêt de leur commerce et de leur navigation aux Samoa et aux Tonga.

Art. 4. L'arrangement existant actuellement entre l'Allemagne et la Grande-Bretagne quant au droit de l'Allemagne d'engager librement des travailleurs aux îles Salomon appartenant à la Grande-Bretagne sera également étendu à celles des îles Salomon mentionnées dans l'article 2 qui échoient en partage à la Grande-Bretagne.

Art. 5. Dans la zone neutre, la frontière entre les territoires allemand et anglais sera formée par la rivière Daka jusqu'à son point d'intersection avec le 9e degré de latitude nord ; de là, la frontière continuera vers le Nord, laissant Morozougou à la Grande-Bretagne et sera déterminé sur les lieux par une *commission mixte des deux puissances*, de telle sorte que Gambaga et tous les territoires de Mampurosi échoient à la Grande-Bretagne et que Yendi et tous les territoires de Chakosi échoient à l'Allemagne.

Art. 6. L'Allemagne est disposée à prendre en considération, autant que possible, les desiderata que la Grande-Bretagne pourra exprimer à l'égard du développement des tarifs de réciprocité dans les territoires du Togo et de la Côte d'Or.

Art. 7. L'Allemagne renonce à ses droits d'exterritorialité à Zanzibar, mais il est en même temps entendu que cette renonciation ne deviendra effective que lorsque les droits d'exterritorialité dont y jouissent d'autres nations seront abolis.

La déclaration explicative suivante accompagne ces articles:

Il est clairement entendu que par l'article 2 de la convention l'Allemagne consent à ce que tout le groupe des îles Howe, qui fait partie des îles Salomon, soit attribué à la Grande-Bretagne.

Il est aussi entendu que les stipulations de la déclaration des deux gouvernements signée à Berlin le 10 avril 1886 sur la liberté du commerce dans le Pacifique occidental s'appliquent aux îles mentionnées dans la convention qui précède.

Il est également convenu que l'arrangement actuellement en vigueur quant à l'engagement de travailleurs par les Allemands dans îles les Salomon permet aux Allemands d'engager ces travailleurs dans les mêmes conditions que celles qui sont ou seront imposées aux sujets britanniques ne résidant pas dans ces îles.

Suivent les signatures de Lord Salisbury et du Comte de Hatzfeldt.

un territoire non-américain ? Est-ce que d'ailleurs l'Angleterre n'était pas capable de céder ses droits à l'Allemagne? La différence des parts, si sensible entre l'Allemagne et les Etats-Unis, apparaîtrait-elle, si l'Angleterre, ayant reçue Savaï, l'avait rétrocédée après le partage? Pour s'être produite avant l'opération, cette cession est-elle moins légitime que pour s'être produite après ? Les raisons politiques ne manquent pas à l'Allemagne pour justifier sa conduite. Les Etats-Unis ayant réclamé les Philippines, elle prend les Carolines, qu'elle achète de l'Espagne et joint dans les Samoa, qu'elle divise, la part de l'Angleterre à la sienne : c'est la loi d'équilibre qui l'exige. Aussi, pourquoi les Etats-Unis sont-ils allés aux Philippines ? Juste retour des politiques : toutes les violations du droit se payent. C'est aux Samoa que les Etats-Unis expient les Philippines : encore les Philippines sont-elles plus lointaines, plus difficiles à pacifier. Le 14 novembre Guillaume II télégraphiait au prince de Wied : « Nous pouvons envisager avec satisfaction ce que nous avons acquis et nous sommes pleins d'une joyeuse fierté » (1). Le message du président Mac-Kinley est plus embarrassé (6 déc.) : « Nous ne voulions pas présenter une proposition abrogeant le triple contrôle, si elle ne nous avait pas confirmé dans tous nos droits, et si elle n'avait pas sauvegardé nos intérêts nationaux (2). Nos vues ont été acceptées par les deux autres puissances, et un arrangement *satisfaisant* a été conclu ». C'est une formule moins fière que celle de l'an passé pour les Philippines, au lendemain de la guerre hispano-américaine. Satisfaisant, l'arrangement qui ne donne aux Etats-Unis qu'une île rocheuse et peu peuplée, dont il n'y a d'utile qu'un port ? Satisfaisant, l'arrangement qui, avec les constants voyages des Samoans, l'importance dix fois plus grande de la population des îles allemandes, la prépondérance politique d'Apia, met le territoire même des Américains sous l'influence indirecte des Allemands ? On peut en douter. La doctrine de Monroe a rendu jadis aux Etats-Unis un mauvais service en leur défendant de sortir d'Amérique. Mais ils ont manqué d'à-propos en la quittant. Ce n'est pas aux Philippines, en 1898, c'est aux Samoa, sous la présidence Grant, qu'ils auraient dû s'en départir. Alors ils eussent conquis sans coup férir des territoires qui s'offraient d'eux-mêmes et qui maintenant sont perdus. Aux Philippines, le droit reproche aux Etats-Unis de ne pas s'être montrés d'accord avec la justice. Aux Samoa, le droit n'a rien à reprendre à leur conduite, qui est correcte. Mais la politique peut leur reprocher une maladresse, et nous arrivons à cette conclusion que les Etats-Unis, injustes quand ils abandonnent la doctrine de Monroe, sont imprudents quand ils la suivent. Bonne règle de droit aux Philippines et mauvaise règle de politique aux Samoa, il est fâcheux qu'elle n'ait pas été oubliée aux Samoa et qu'elle l'ait été aux Philippines. L'histoire des Samoa devrait éclairer les Etats-Unis sur son peu de valeur politique. Il y a plus : elle montre, malgré la correction des Etats-Unis, des inconvénients juridiques. Le monroisme s'opposant à l'occupation américaine, puis au partage, éternisait une situation inacceptable. En empêchant les Etats-Unis de recueillir les îles, en 1872, quand les Alle-

(1) *Le Temps*, 15 nov. 1899.
(2) *Le Temps*, 7 déc. 1899.

mands n'y étaient pas encore, il leur a fait commettre une faute ; en s'opposant à l'annexion, il fut responsable de l'erreur du protectorat collectif. Il cesse donc ici d'être juridique en même temps que politique. Ne serait-ce pas la preuve que la vérité n'est ni dans l'américanisme ni dans l'impérialisme, mais tantôt dans l'une, tantôt dans l'autre, ou plus exactement ailleurs, dans un examen sans préjugés, qui refuse aux formules toutes faites une autorité d'autant plus regrettable qu'elles dominent les faits, toujours changeants, de l'immobilité d'un principe rigide, trop immuable pour cadrer toujours avec eux.

V. La question du canal interocéanique. (1) — L'impérialisme et le monroïsme, tous deux opposés aux îles Samoa, sont encore en lutte sur la question du canal interocéanique.

L'utilité d'un tel canal est évidente pour l'impérialisme qui, rêvant l'univers, doit s'en ouvrir aisément les chemins. Le long voyage de l'*Orégon* pendant la guerre cubaine, du Pacifique à l'Atlantique, au milieu des craintes qu'inspirait son isolement, l'annexion des Hawaï, celle des Philippines, enfin les évènements de Samoa ont appelé de plus en plus l'attention publique sur la grande entreprise, qui seule peut donner aux Etats-Unis le moyen d'unir promptement leurs deux flottes du Pacifique et de l'Atlantique. L'impérialisme exige que le canal se fasse, et qu'il soit à la disposition exclusive des Etats-Unis, qui concèderaient volontiers le passage innocent en temps de paix, mais se le réserveraient en temps de guerre. Telles sont les vues égoïstes de l'impérialisme sur le canal. Celles de l'américanisme sont sensiblement différentes. Tandis que l'impérialisme désire vivement le canal pour lui-même, et plus encore pour lui que pour le monopole — l'américanisme désire surtout que le canal soit américain, dût-il plutôt ne pas être. L'une des deux politiques fait passer le canal avant le monopole, l'autre le monopole avant le canal. A cette première nuance s'ajoute celle-ci que l'américanisme, moins outré que l'impérialisme, réclame le monopole pour l'Amérique, tandis que l'impérialisme l'exige pour les Etats-Unis. La distinction, bien que subtile, aurait sa valeur si la question se posait entre les Etats-Unis et l'Amérique, La première seule en a quand le problème se présente comme l'histoire l'a formé : c'est-à-dire entre l'Europe et les Etats-Unis ; sur ce point, l'im-

(1) Sources : Holtzendorff, *Handbuch des Völkerrechts*, II, p. 394. Theodore S. Woolsey, *An interoceanic canal in the light of precedent*, dans *The Yale Review*, 1895, p. 246-255, et *An interoceanic canal from the standpoint of selfinterest*, *ibid*, 1896, p. 357-364 (articles analysés, dans cette *Revue*, Valéry, *Périodiques américains*, V. p. 569 et VII, p. 541), mais surtout le remarquable ouvrage de Lindley Miller Keasbey, *The Nicaragua canal and the Monroe doctrine*, New-York, 1897, qu'on pourra mettre au courant des derniers événements par les articles suivants : C. M. Stadden, *Latest aspects of the Nicaragua Canal project*, dans *The North American review* 1898 (décembre) vol. 167, p. 698 et s. ; Thomas B. Reed, speaker of the House of Representatives, *The Nicaragua Canal*, dans *the North American review*, mars 1899, vol. 168, p. 552 et s. *Our diplomatic relations with Nicaragua*, dans *the American monthly review of reviews*, oct. 1899, p. 444. Nous n'avons sur la question, en langue française, que l'article très intéressant, mais déjà un peu ancien de A. de Bustamente, Le Canal de Panama et le droit international, dans la *Revue de droit intern. et de lég. comparée*, 1895, p. 112 et s., p. 223 et s.

périalisme et l'américanisme donnent deux résultats opposés : l'américanisme défend à l'Europe de prendre le canal sous sa direction ; l'impérialisme complète cette défense en poussant les Etats-Unis de ce rôle négatif à un rôle actif, de la prohibition à l'action ; il les conduit, pour mieux empêcher le canal de l'Europe, à faire eux-mêmes le canal américain.

Toute l'histoire du canal, encore futur, n'est qu'une longue lutte de l'Europe et de l'Amérique pour sa possession. A la fin du XVIIe siécle, un des fondateurs de la banque d'Angleterre, W. Paterson (1), propose l'occupation et le percement de l'isthme de Panama pour donner à l'Angleterre les « clés du monde, la porte des mers, le sceptre de l'univers et l'arbitrage du commerce international » ; il fonde avec un millier d'Ecossais, en 1698, la colonie anglaise de la baie de Calédonie, puis échoue devant l'hostilité de la Compagnie anglaise des Indes Orientales. Plus tard Antonio Bucarelli, vice-roi du Mexique, reçoit de son gouvernement, en 1771, l'ordre de faire explorer, en vue d'un canal, l'isthme de Tehuantepec (2). Après l'Angleterre et l'Espagne, c'est au tour de la Hollande de convoiter le passage. Après l'infructueux congrès de Panama (1826), qu'il avait fait suivre pour ses possessions de Guyane par le général Werweer, le roi de Hollande avait obtenu de la confédération de l'Amérique centrale, le 18 décembre 1830 (3) le droit de passage par eau sur le territoire de la confédération, quand la révolution belge le détourna vers d'autres questions. Avant même d'être empereur, Louis-Napoléon Bonaparte, à peine évadé de la prison de Ham, étudie le percement de l'isthme par le Nicaragua « nœud du Nouveau-Monde, écrit-il, comme Constantinople est le nœud du monde ancien » (4). Enfin pour mieux tenir le canal, les Anglais installent leur protectorat sur les Mosquitos (1848), s'assurent de San-Juan de Nicaragua (Greytown), sur l'Atlantique, puis cherchent à prendre le point correspondant du Pacifique, en occupant l'île de Tigre dans la baie de Fonseca (5). Des trois voies par lesquelles peut passer le canal : 1° isthme de Tehuantepec, 2° rio San-Juan et lac de Nicaragua, et 3° isthme de Panama, la seconde, préférée par la Condamine, en 1740 (6), et par Alexandre de Humboldt, en 1811 (7), risque de devenir à la crainte des Américains, non pas même européenne, mais exclusivement anglaise.

Les Etats-Unis, à plusieurs reprises, avaient tenté de s'assurer un canal exclusivement américain. En 1826, H. Claye songe à la voie du Nicaragua ; en 1848, l'idée se précise et prend corps, pour l'isthme de Panama, dans un traité avec l'Etat territorial, c'est-à-dire la Nouvelle Grenade (10 juin

(1) Keasbey, *The Nicaragua canal*, p. 86.

(2) John T. Sullivan, *Report on historical and technical informatio relating to the problem of interoceanic Communication*, Goot. Print, 1883, p. 74.

(3) Rockwell, chairman. *Report of select committee on canals, or railroads between the Atlantic and Pacific Oceans, House report* n. 145, 30 th. Cong., 2 d. sess. p. 259-269.

(4) Keasbey, *op. cit*, p. 165-184.

(5) N. L. B. (Napoléon-Louis-Bonaparte), *Canal of Nicaragua*, London, 1846, Sullivan, *op. cit.*, p. 75 et Keasbey, *op. cit.*, p. 163.

(6) Ch. M. de la Condamine, *Relation abrégée d'un voyage fait dans l'intérieur de l'Amérique méridionale*, Paris, 1745.

(7) *Essai politique sur la Nouvelle Espagne.*

1848). Mais les Etats-Unis songent plutôt à se réserver des monopoles qu'à les utiliser, car, au lieu de construire le canal de Panama, les Etats-Unis s'empressent d'adresser au Nicaragua un envoyé spécial, M. Elijah Hise, pour tenter de négocier avec le Nicaragua la cession d'un passage. Enfin, quand l'Angleterre se porte vers l'île de Tigre (1) dans la baie de Fonseca, les Etats-Unis traitent avec le Honduras, dont ces pays relèvent, pour avoir une station navale à Tigre et pour fortifier la baie de Fonseca. Aux deux extrémités du tracé projeté par le Nicaragua, l'Angleterre et les Etats-Unis se trouvent face à face. Un conflit est imminent. Pour l'éviter, il n'y a qu'une seule solution : c'est de se reconnaître mutuellement des droits égaux sur le canal dûment neutralisé. Telle est l'origine du traité Clayton-Bulwer (19 avril 1850) (2) dont les dispositions sont bien connues :

1° Ni la Grande-Bretagne ni les Etats-Unis ne doivent jamais obtenir ou maintenir un contrôle exclusif sur le canal, ou construire des fortifications le long de la route ; 2° ni la Grande-Bretagne ni les Etats-Unis ne doivent prendre possession d'une partie de l'Amérique centrale, ni en fortifier une partie, ni y établir des colonies, ni faire aucun traité d'alliance ou de protectorat tendant à cette fin ; 3° la Grande-Bretagne et les Etats-Unis se promettent mutuellement l'usage et la neutralité du canal, et invitent les autres nations à prendre le même engagement ; 4° n'ayant pas désiré par cet accord atteindre un but particulier, mais établir un principe général, les contractants déclarent ces stipulations applicables à toutes autres voies de communication par canal ou railway à travers l'isthme, et spécialement à celles de Tehuantepec et de Panama. Les Etats-Unis travaillaient donc, non pas pour le monopole exclusif, mais pour la liberté du canal. Le Congrès de Vienne eût traité de la liberté des canaux après avoir proclamé la liberté des fleuves, qu'il n'eût pas autrement tranché la question.

Jusqu'ici l'américanisme sommeille ; il va bientôt se réveiller. Par le traité Clayton-Bulwer, les Etats-Unis abandonnaient toute prétention territoriale sur le Nicaragua ; mais l'Angleterre, qui devait les imiter, reprend les îles de la Baie, rentre dans Greytown, et met les Etats-Unis dans la nécessité de bombarber la ville (1854) (3). Alors le monroïsme s'alarme. Puisque l'Angleterre refuse de respecter le traité, le président Buchanan propose au Congrès de le dénoncer. En vain l'Angleterre offre-t-elle l'arbitrage d'une puissance d'Europe, le monroïsme s'y oppose. En vain demande-t-elle tout au moins que l'abrogation du traité la ramène au *statu quo* de 1853 plus favorable que celui de 1850. Les Etats-Unis refusent et l'Angleterre s'incline (4). Pour conserver le bénéfice du traité, elle restitue au Honduras, le 28 novembre 1859, la souveraineté des îles de la baie, puis au Nicaragua, le 28 janvier 1860, celle de Greytown (5). Le traité restait obéi. Mais les Etats-Unis avertis songeaient à se garder des entreprises

(1) Keasbey, *op. cit.*, p. 195.
(2) Keasbey, *op. cit.*, p 199.
(3) Keasbey, *op. cit.*, p. 210,
(4) Il faut lire en entier, dans Keasbey. *op. cit* , le ch. XI, *The central american imbroglio*, p. 216-247.
(5) Keasbey, *op. cit.*. ch. XII, *English versus american diplomacy*, p. 248-233.

de l'Europe non par le procédé de la neutralité, mais par le moyen plus sûr du monopole.

Libéraux en 1850, ils sont devenus de plus en plus enclins au monopole. En 1869, ils traitent avec la Colombie pour un passage exclusif à Panama, bien que le texte de 1850 s'appliquât à toutes voies. Ils s'effraient du projet de l'ingénieur français Belly (1) qui propose (1858) « de placer le canal sous la garantie des trois (?) pouvoirs qui ont garanti l'empire ottoman, l'Angleterre, la France et la Sardaigne ». Ils s'inquiètent quand Napoléon III envoie à Panama l'économiste Michel Chevalier (2). Enfin leurs alarmes se précisent quand en 1879 le grand vainqueur de Suez entreprend « le mariage des Océans ». M. de Lesseps se décide pour le tracé de Panama. Aussitôt les Etats-Unis reprennent le tracé du Nicaragua ; une société se fonde sous le patronage de l'ex-président Grant, celui-là même qui jadis avait dit qu'il fallait à « l'Amérique un canal américain sur le sol américain, par le peuple américain » ; le gouvernement établit des stations de charbon à Chiriqui et à Golfito, le président Hayes affirme la volonté des Etats-Unis d'avoir un canal national (message du 8 mars 1880) et les Chambres y répondent dans le même sens par la résolution conjointe du 16 avril 1880 (3). En septembre 1884, la Société provisoire américaine donne naissance à la M. C. C. M. (*Maritime Canal Company of Nicaragua*). Mais, quand, la Compagnie française de Panama suspend ses paiements, le 14 décembre 1888, les Etats-Unis rassurés n'y mettent plus la même ardeur. Ils sont hostiles aux projets étrangers, beaucoup plus que favorables au canal. L'effort produit se ralentit, la compagnie américaine reste stationnaire, faute de capitaux. Le 28 février 1889, elle obtient l'*incorporation*, mais des subsides financiers lui sont nécessaires ; c'est la naissance de l'impérialisme, qui, réclamant plus que jamais le canal, va les lui donner. Le 20 janvier 1899, le Sénat vote une loi, qui prévoit l'émission d'un million d'actions de cent dollars chacune, dont le gouvernement américain souscrit 925.000 actions ; le canal sera achevé en six ans, sous la surveillance des ingénieurs des Etats Unis ; les frais ne devront pas dépasser 115 millions de dollars et seront fournis par le trésor fédéral à raison de 20 millions de dollars par an, moyennant hypothèque sur toute la propriété de la Compagnie. Au point de vue international, le bill porte que le canal est placé sous le contrôle exclusif des Etats-Unis. Conformément aux vœux du Nicaragua, qui préfère laisser l'œuvre au gouvernement des Etats-Unis plutôt qu'à une compagnie privée (4), c'est donc les Etats-Unis qui vont construire le canal et tout naturellement le dominer. Mais certains esprits trouvent que la mesure prise est encore incomplète. A peine voté par le Sénat, le bill Morgan rencontre un redoutable adversaire dans le projet Hepburn, dont l'idée-mère était de faire

(1) F. Belly, *Le Nicaragua*, et Moritz Vagner, *Ueber die Naturverhältnisse der verschiedenen Linien für einen Durchstich des centralamerikanischen isthmus*, München, 1869, p 16-17.

(2) Keasbey, *op. cit.*, p. 294.

(3) General Grant to Admiral Davis, 7 juillet 1866, Keasbey, *op. cit.*, p. 315.

(4) Keasbey, *op. cit*, p. 373-375. Th. Reed. *The Nicaragua Canal*, *loc. cit.*, p. 552 et s.

construire le canal par le département de la guerre sur des territoires achetés directement au Nicaragua par les États-Unis. Beaucoup plus hardi que le bill Morgan, le projet Hepburn, présenté par voie d'amendement aux lois de finances, échoua sur l'opposition du *speaker*, qui l'écarta au nom du règlement, et fut approuvé par la Chambre, mais à une faible majorité (127 voix contre 109). En même temps que ces hésitations se dessinaient au Parlement, de nouveaux faits se produisaient : les représentants de la M. C. C. M. offraient de céder leur concession aux États-Unis ; des troubles éclataient dans l'Amérique centrale et nécessitaient l'envoi d'un navire américain à Greytown ; un groupe de financiers américains et français tentaient de faire racheter par l'Union les actions de la *Société française* et de faire reprendre par les États-Unis l'ancien tracé de Panama. L'année parlementaire se termina dans l'attente des évènements, sans qu'aucun bill fût voté. Mais, dans son message du 6 décembre 1899, le président Mac-Kinley met la question à l'ordre du jour. L'heure est proche où va s'exécuter, non seulement un canal, mais un canal américain.

La seule question qui se pose est de savoir si le contrôle exclusif du canal, que les Etats-Unis se réservent, en vertu de l'impérialisme, ou tout au moins retirent à l'Europe en vertu du monroïsme, est d'accord, soit avec les obligations spéciales, qui dérivent des traités, soit avec les obligations générales qui dérivent du droit des gens.

A première vue, ce système est incompatible avec le traité Clayton-Bulwer, qui, d'accord avec l'Angleterre, assure la neutralité du canal sous le double contrôle anglo-américain. Substituer au double contrôle le contrôle unique est inconciliable avec le texte. Aussi tous les efforts des Etats-Unis pour s'emparer du canal s'attaquent-ils uniformément au traité Clayton-Bulwer, tandis que toutes les protestations de l'Angleterre se fondent sur lui (1). En 1879 et 1880, le mouvement d'opposition qui se forme contre le canal français de Panama se prolonge jusqu'à combattre l'idée même d'un canal anglo-américain. Le 25 juin 1879, M. Burnside, au Sénat, en décembre 1880, M. Crapo, du Massachusetts, à la Chambre des représentants, déposent des résolutions portant que le canal, échappant au contrôle de l'Europe, doit rester uniquement sous celui des Etats-Unis Le président Hayes affirme le même principe (9 mars 1880). Le 24 juin 1881, le secrétaire d'Etat Blaine charge M. Lowel, ministre des Etats-Unis à Londres d'en informer le gouvernement anglais. Une longue correspondance s'engage entre M. Blaine, puis son successeur, M. Frelinghnyseu, et lord Granville. Les Anglais rappellent aux Américains les termes, contraires au monopole, du traité Clayton-Bulwer. Les Américains, sans contester la valeur de ces termes, dénient au traité toute force obligatoire, pour des raisons multiples : 1° parce que la doctrine de Monroe exige qu'en Amérique, les canaux soient purement américains, en vertu de la séparation des continents ; 2° par réciprocité de l'attitude de l'Europe qui, n'ayant pas consulté les Etats-Unis sur le régime de Suez (29 octobre 1888), n'a pas été consul-

(1) Suivre cette question en détail dans le remarquable, chapitre VI, *the interocéanic canal and the Clayton-Bulwer treaty*, de Tucker, *The Monroe doctrine*, p. 43 76.

tée sur le régime de Panama ou de Nicaragua, et qui ne leur ayant pas alors donné droit de contrôle sur le canal de l'Ancien continent n'a pas à réclamer droit de contrôle sur le canal du Nouveau ; 3° parce qu'un tel canal, véritable prolongement de la côte des Etats-Unis, les intéresse d'une façon essentielle, qui fait, de leur contrôle, une question vitale ; 4° parce que les capitaux des citoyens américains exigent le contrôle des Etats-Unis, qui doivent protéger les entreprises étrangères de leurs nationaux; l'un des motifs, qui avaient conduit le gouvernement de Washington à signer le traité Clayton-Bulwer, était l'attente du capital anglais ; cette attente n'ayant pas été réalisée, il n'a plus de raison d'être, maintenant surtout que le gouvernement et le peuple des Etats-Unis ont des ressources suffisantes pour en assurer seuls la construction ; 5° parce que les Etats-Unis, dont le canal relie le sol national d'une côte à l'autre, y sont intéressés davantage que l'Angleterre, dont le canal relie simplement la métropole aux colonies ; 6° enfin, parce que les circonstances, desquelles était sorti le traité Clayton-Bulwer, ayant disparu, la clause *rebus sic stantibus*, qui fit céder en 1871, au Congrès de Londres, la neutralité de la mer Noire, doit faire céder ici le contrôle anglais du canal ; en 1850, les Etats-Unis n'avaient pas de possessions dans le Pacifique ; maintenant, à situation différente, il faut régime différent, les circonstances auxquelles se rattachait le traité ne sont plus les mêmes, *rebus sic non stantibus* ; le traité ne saurait persister. A ces arguments, l'Angleterre répond : 1° que la doctrine de Monroe, règle interne, n'a pas de valeur internationale ; que, principe de politique, *rule of policy*, elle ne peut produire aucun effet de droit ; 2° que, si les Etats-Unis n'ont pas été consultés sur le régime de Suez, aucune promesse ne leur en avait été faite tandis qu'en Amérique ils se sont liés par un traité, que d'ailleurs aucun privilège n'appartient à personne à Suez, tandis que les Etats-Unis en réclament un dans l'Amérique centrale ; 3° que les capitaux n'ont aucun rôle à jouer, par leur origine, dans la création du régime des canaux, sans quoi ce canal changerait incessamment de régime en même temps que ces capitaux changeraient d'origine ; 4° que si les Etats-Unis ont augmenté leurs possessions dans le Pacifique, depuis 1850, la Grande-Bretagne a développé les siennes également ; 5° que l'abrogation du traité Clayton-Bulwer est impossible parce que, portant sur l'occupation territoriale de l'isthme aussi bien que sur le canal, il ne peut, en tombant, laisser revenir le *statu quo ante* ; 6° enfin que, peu de temps après le traité, le président Buchanan a déclaré qu'il donnait aux Etats-Unis une entière satisfaction. Les raisons, particulièrement délicates, sont exposées de part et d'autre d'une façon si pressante qu'une conciliation entre elles ne paraît guère possible. L'arbitrage serait tout indiqué pour sortir de ces difficultés. L'Angleterre l'a même proposé. Mais les Etats-Unis n'en veulent pas entendre parler, parce que la doctrine de Monroe, qu'ils ont engagée dans la question, ne saurait faire l'objet d'un arbitrage. « Dans l'affaire de l'Alabama, dit M. L. M. Keasbey (1), nous avons accepté l'arbitrage international. Mais alors il s'agis-

(1) Keasbey, *op. cit.*, p. 585, et spécialement, p. 588 et s.

sait d'une pure question de dommages ; ici c'est d'une question vitale. La doctrine de Monroe, sur laquelle reposent les prétentions américaines, est trop fortement nationale pour pouvoir jamais faire l'objet d'un arbitrage. » On le vit bien, quand à la Conférence de La Haye, sur l'avant-projet russe relatif à l'arbitrage obligatoire en matière de conventions relatives aux canaux internationaux, M. Holls, au nom de son gouvernement, déclara n'y pouvoir consentir (1).

Insusceptible présentement d'un arbitrage, ce grave conflit est, en droit pur, difficile à régler. Pourtant l'attitude de l'Angleterre en Egypte est de nature à provoquer, en Amérique, une imitation qui ne serait que justice. L'Angleterre, qui a Suez pour communiquer avec l'Inde et l'Extrême-Orient, n'a qu'un intérêt restreint à dominer le canal américain, dont la possession importe surtout aux Etats-Unis. Une clause *rebus sic stantibus*, tirée de l'existence d'un canal africain vers l'Inde, agit sur le traité Clayton-Bulwer de tout le poids de l'utilité anglaise du canal de Suez. En 1850, les Anglais pensaient s'ouvrir une route vers l'Inde. Quand le canal de Suez la leur a eu donnée, le traité Clayton-Bulwer a perdu son caractère d'utilité dans une large mesure. En n'appelant pas les Etats-Unis à la garantie du canal de Suez, qu'ils voulaient se réserver, les Anglais ont eux-mêmes reconnu qu'ils n'avaient pas à prendre part au contrôle du canal de Nicaragua. Enfin, raison décisive, l'Amérique centrale, dont le canal emprunte le trajet n'admet pas que les Anglais, auxquels elle n'a jamais rien concédé, puissent avoir des droits égaux à ceux des Américains, d'où cette conséquence que le traité Clayton-Bulwer s'efface de lui-même. Pour peu que les Américains insistent, l'Angleterre ne peut manquer de les laisser faire. Désireuse de s'assurer les sympathies de l'Amérique, dans les moments critiques de l'heure présente, l'Angleterre vient de consentir, le 5 février 1900, à l'abrogation du traité que Clayton et Bulwer avaient passé, et qu'aujourd'hui lord Launcefote, pour l'Angleterre et M. Hay, pour les États-Unis, viennent solennellement de détruire.

Il ne s'agit donc pas de savoir si la création d'un canal exclusivement américain est contraire au traité Clayton, mais simplement si cette création serait contraire aux principes généraux du droit.

A ce point de vue, le droit des Etats-Unis paraît certain. Si inattendue que puisse sembler la réponse, elle est rigoureusement exacte. Les Etats-Unis peuvent faire passer, par le Nicaragua, un canal exclusivement national. Est-ce à dire que les canaux interocéaniques ne soient pas toujours d'un libre usage, en guerre comme en paix, au profit de la société commune des Etats ? Oui, tel est le principe, nous le reconnaissons. Mais à ce principe il est des exceptions, qu'on aperçoit dès qu'on cherche le fondement de l'internationalité des canaux. Si ceux-ci sont libres, en temps de paix comme en temps de guerre, sans que même l'Etat territorial puisse se les réserver, c'est que l'humanité possède sur eux, antérieurement à

(1) Desjardins, *La Conférence de La Haye*, et *l'arbitrage international*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1er sept. 1899, p. 17. Holls, *The Place Conference and the Monroe doctrine*, dans *The American Monthly review of reviews*, novembre 1899, p. 565.

toute convention, un droit de passage. Mais d'où procède ce droit sinon de l'enclave où les nations sont du fait des isthmes, par rapport aux océans ? Par suite, le droit de tous au canal existe sous toutes ses formes (construction, passage, contrôle), non pas à titre d'expropriation pour cause d'utilité internationale (car cette notion de l'utilité, mise au service des forts, serait dangereuse pour les faibles), mais à titre de servitude de passage, née du fait même de l'enclave. Dès lors, s'il n'y a qu'un seul chemin à travers l'isthme, ce chemin est international ; mais, s'il y en a plusieurs, la servitude n'en exige qu'un, et, parmi ceux-ci, ne peut en réclamer qu'un, le plus court. A Suez, où il n'y a qu'un seul canal, la servitude de la communauté ne porte que sur celui-ci ; en Amérique où il y a trois principaux tracés possibles, Tehuantepec, Nicaragua, Panama, la servitude ne porte que sur un seul et, parmi ces trois, sur le plus court, celui de Panama, de sorte que les Etats-Unis conservent le droit d'avoir, par le Nicaragua, un canal national, du moment que les tiers peuvent constituer par le Panama, en toute liberté, un canal international.

VI. — Les litiges canadiens (1). — Des sommets politiques où l'impérialisme attire aujourd'hui les Etats-Unis, soit à Cuba, soit aux Philippines, soit même aux Samoa, puis des grands intérêts économiques et statégiques, qui reposent sans la question du canal, les Etats-Unis sont obligés de descendre, avec le Canada, dans le terre-à-terre de questions plus simples, dont les proportions modestes contrastent avec ces problèmes de haute envergure. Ce ne son plus ces difficultés de premier ordre, à la solution desquelles l'avenir de toute une politique est liée, sur lesquelles se font les élections présidentielles et que la foule, sans toujours bien les connaître, agite avec la passion aveugle dont elle est coutumière. Il ne s'agit ici que de modestes affaires, où la grandeur de la nation n'est pas en jeu, d'intérêts secondaires et presque mesquins, de purs rapports de voisinage. Mais, pour être inférieurs, ils n'en sont pas moins absorbants. Si les contestations entre voisins roulent presque toujours sur des intérêts minimes, il n'en est pas moins vrai qu'elles sont généralement nombreuses, complexes, quotidiennes et par conséquent irritantes. Les litiges pendants entre l'Amérique et le Canada présentent tous ces caractères. Qu'on en juge par cette énumération des questions soumises à l'examen de la haute commission anglo-américaine qui, par mission des deux gouvernements intéressés, s'est efforcée de les régler, sans d'ailleurs y réussir. C'est d'après l'énumération officielle, la question des relations commerciales entre le Canada et les Etats-Unis, celles de la chasse pelagique, de la frontière de l'Alaska, de la réciprocité minière, des lois sur le travail étranger, des frontières du Sud et de l'Ouest, des pêcheries du

(1) Sources : A Canadian liberal. *Work of the Joint High Commission*, dans la *North American review*, mai 1899, vol. 160, n. 5. p. 614 et s. Horace Townsend, *The Alaskan boundary question*, dans *the Fortnightly review*, septembre 1899, p. 490 et s. P. T. M'Grath, *The Atlantic fisheries question*, dans *The North Amer. rev.*, décembre 1898, vol. 167, n. 6, p. 728 et s. Prof. J. B. Moore, *The Alaskan boundary*, dans *The North American review*, vol. 169, n. 8, octobre 1899, p. 501 et 515 (avec une carte excellente).

Nord-Est, des pêcheries de l'intérieur, du privilège d'entrepôt, des droits de transit, de la transmission des prisonniers, de la construction des vaisseaux de guerre sur les lacs. Voilà les nombreux problèmes qui réclament aux portes de l'Union l'intervention d'une politique qui cherche au loin son champ de manœuvres et sur lesquels, dans une mesure que nous aurons à déterminer, le grand combat de l'impérialisme et du monroïsme, si modestes qu'ils soient, exerce cependant une influence et trouve encore un retentissement.

L'impérialisme et l'américanisme, ces deux tendances opposées de la politique américaine, ont chacune vis à-vis du Canada des conséquences différentes. L'impérialisme, attiré par son ambition vers d'autres problèmes, dédaigne ces questions presque domestiques, qui se traitent humblement à sa porte, sans combats, sans armées et surtout sans navires. *De minimis non curat imperator*. Repoussant la politique de l'isolement, car, seule, aucune nation ne peut espérer tenir le monde, il incline vers l'alliance anglaise, qui plaît à son programme de conquête universelle par un dessein identique, sans compter qu'elle attire les Américains par l'affinité physique d'un même sang et par les similitudes morales d'une même race. Ainsi porté vers l'impérialisme anglais, l'impérialisme américain n'a garde de mécontenter son aîné. Loin de chercher avec lui les sujets irritants, il faut les difficultés pour trouver entre eux deux un terrain d'entente. Plutôt que de compromettre l'alliance,il préférerait céder sur quelque point secondaire. Au lieu de manifester aucune intransigeance, il se montre, vis-à-vis de l'Angleterre, souple et conciliant. Le monroïsme au au contraire garde, même vis-à-vis d'elle, l'attitude agressive qui est le propre de l'américanisme « celle du dogue devant sa mangeoire » (1), suivant la comparaison expressive des Américains eux mêmes. Désireux, non de courir le monde, mais de s'agrandir sur place, sans chercher fortune au loin, ce système convoite les terres voisines avec un âpre acharnement, tente tous les empiètements et jette, par tous moyens, les bases d'une annexion future : avec lui l'entente est plus douteuse, la mauvaise fois plus probable, l'intransigeance plus opiniâtre.

En 1837 et en 1838, une insurrection canadienne d'une réelle gravité, qui nécessite l'envoi de lord Durham dans les provinces révoltées, provoque aux Etats-Unis plusieurs motions sur l'application de la doctrine de Monroe; mais la seule difficulté qui s'élève alors entre les Etats-Unis et le Canada ne roule que sur la saisie et la destruction du stemboat « Caroline » (2) employé sur le Saint-Laurent par les insurgés à la contrebande de guerre. Mais plus tard, quand à l'exemple des Etats-Unis, les différentes colonies anglaises du Canada, le Haut et le Bas Canada (Ontario et Québec), la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau Brunswick, l'île du Prince Edouard, le Manitoba et la Colombie Britannique, s'unissent avec la sanction du « British North American Act, 1867 », alors, inquiétés par cette agglomération qui cimente ses fragments à leur porte, les Etats-

(1) Powel, *The war as a manifest destiny*, dans *Annals of the amerioan academy of political and social science*, XII, n. 2, sept. 98, p. 1.
(2) Woolsey, *International law*, § 163.

Unis se réfugient, plus ou moins exactement, dans la doctrine de Monroe. Une résolution introduite à la Chambre des représentants déclare « qu'une aussi vaste agglomération d'Etats américains, sur la base du principe monarchique est en contradiction avec les principes traditionnels des Etats-Unis et leurs plus importants intérêts » (1). Cette résolution ne fut pas votée. Elle ne pouvait l'être. Le pur monroïsme n'avait rien à reprendre à l'acte par lequel des colonies américaines réglaient spontanément leur condition réciproque, sans pression de l'Europe. Il n'en est pas moins vrai qu'à partir de ce moment les jingoïstes pensent au Canada. Avec la formule « l'Amérique aux Américains du Nord », le pseudo-monroïsme les y pousse. Enfermées par les idées monroïstes dans l'Amérique, la force d'expansion des Etats-Unis et l'action de leur croissance se tournent du côté de la frontière canadienne. Une entente commerciale serait la préface d'une annexion, que le Canada redoute. En février 1889, la question d'une union douanière avec les Américains du Nord est agitée au parlement canadien. Un de ses membres, M. Richard Cartwright, non seulement appuie ce projet, mais encore demande qu'un ministre canadien soit envoyé à Washington, parce qu'un fonctionnaire britannique ne saurait pas défendre les intérêts du Canada. Le chef du gouvernement local, M. John Macdonald, fait prévaloir l'avis contraire « parceque, dit-il, l'Union commerciale serait un pas vers l'annexion, que les Canadiens ne désirent pas, préférant être indépendants » (2). L'opinion de Macdonald l'emporte ; mais, depuis ce moment, l'idée d'une annexion du Canada travaille l'Amérique et pousse le monroïsme à une attitude agressive vis-à-vis de l'Angleterre, dont il escompte déjà le départ.

Toute politique annexionniste est nécessairement tracassière pour deux raisons : d'abord, le dépit, très sot, mais très humain, de n'avoir pas encore eu satisfaction ; ensuite la pensée que, las des vexations subies, le pays convoité demandera lui-même, pour y mettre fin, l'annexion que son rival désire. Ces deux motifs agissent à travers le monroïsme sur la politique fédérale vis-à-vis du Canada et donnent aux prétentions américaines un caractère des plus rigoureux, des plus ardents et des plus âpres, dans les nombreuses difficultés que le voisinage fait naître, chaque jour, entre les deux Etats.

La première est d'ordre économique. Quand en 1889 le Parlement du *Dominion* discutait l'envoi d'un délégué à Washington, pour y signer une union douanière, il sentait fortement dans quelle étroite dépendance, au point de vue commercial, le Canada se trouvait vis-à-vis des Etats-Unis (3). Les statistiques les plus récentes sont, à cet égard, accablantes. Tandis que l'exportation des Etats-Unis, pour 1898, dans l'Amérique du Sud, le Mexique, l'Amérique centrale et les Indes, c'est-à-dire pour plus de 54.000.000 d'habitants, monte à $ 86.786.000, l'exportation des Etats-Unis au Canada, pour une population dix fois moindre, 5.500.000 habitants, et pour la même

(1) Creasy, *First platform of the international law*, p. 161.
(2) Cespedes, *La doctrina de Monroe*, p. 496,
(3) A Canadian, *Work of the joint high commission*, dans la *North american review*, mai 1899. p. 615, 616 et s.

année, s'élève presque exactement au même chiffre, avec $ 86.537.000. La même année, d'après les statistiques américaines, l'exportation du Canada aux Etats-Unis s'élève à $ 35.460.000, soit une balance de commerce de plus de quarante millions de dollars en faveur des Etats-Unis contre le Canada. Pour tirer du Canada le même revenu que le Canada tire de leurs marchandises, les Etats-Unis ont surélevé leurs droits. La moyenne des taxes canadiennes sur l'importation totale des Etats-Unis s'élève à 12,05 p. cent (25,4 sur l'importation imposable), pour 1898, tandis que la moyenne des taxes américaines sur les importations du Canada monte, pour la même année, à 24,78 p. cent (49,20 sur l'importation imposable). Les tarifs américains sont donc pour la même année, deux fois plus lourds que les tarifs canadiens. Aussi, tandis qu'en 1898, le Canada exporte aux autres contrées, notamment à la Grande-Bretagne, 77.516.000 dollars de produit sagricoles, il n'en envoie aux Etats-Unis que 5.326.000 dollars. Or, on a calculé que les Etats-Unis, en 1898, avaient importé pour 35.000.000 de dollars de produits manufacturés, soit 6.000.000 de plus que la Grande-Bretagne ; de ces 35 millions, il est probable, d'après les mêmes calculs, que 20 millions ont été consommés par la population agricole, que le tarif prohibitif des Etats-Unis empêche de retourner à l'Union pour plus de 5.326.000 dollars de ses propres produits. Les importations de tous pays au Canada, pour 1898, atteignent $ 23,75 par tête, tandis que les importations au Canada des Etats-Unis montent à $ 14,25. — Ces chiffres sont significatifs. Ils montrent combien il est nécessaire, pour le Canada, d'obtenir de meilleures conditions dans leurs relations de commerce avec les Etats-Unis.

Dès le début de leurs opérations, les membres canadiens de la « *Joint high commission* » abordèrent la question avec le sincère désir de faire toutes les concessions possibles pour améliorer cette situation imparfaite. Mais, du côté des commissaires américains, la bonne volonté n'était pas si grande, tant à cause du sentiment opposé de l'opinion publique qu'à raison de l'hostilité du Sénat américain, dont les tendances hautement protectionnistes ne permettaient guère d'espérer la ratification d'un abaissement quelconque du tarif douanier. Les commissaires canadiens, désireux d'assurer l'allègement des produits agricoles pour lesquels le fermier canadien peut trouver un marché rémunérateur aux Etats-Unis ; essayaient de lui permettre l'échange de ces produits avec les richesses minières et manufacturières de l'Est, dans les mêmes conditions que la Colombie britannique échange les siennes avec les produits agricoles de l'Ouest ; mais les commissaires américains se refusaient absolument à souffrir, sur les marchés de l'Union, la concurrence des fermiers canadiens, sauf pour quelques articles sans importance. Pourtant, les Etats-Unis auraient pu tenir compte de ce fait que, depuis plusieurs années, le fermier canadien cesse de plus en plus, grâce à la perfection des moyens de transport pour le beurre, les œufs, le fromage, les fruits, d'être sous la dépendance des marchés américains, comme le prouve le chiffre de ses exportations agricoles, quatorze fois plus grand pour l'Angleterre (77.516.000) que pour les Etats-Unis (5.326.000 dollars). S'inspirant de ces chiffres, les commissaires américains auraient pu se demander si, par la fermeture de leur marché,

les Etats-Unis n'étaient pas en voie de compromettre eux-mêmes leur propre intérêt commercial. Mais un américanisme égoïste exigeait qu'ils fissent sentir au Canada les inconvénients d'un régime politique, qui le laisse sous la dépendance de l'Angleterre, c'est-à-dire de l'Europe, contrairement au principe que l'Amérique doit être américaine, — et en dehors des « *Stars and Strips* » (étoiles et raies) (1), contrairement à la formule de Polk : L'Amérique du Nord aux Etats-Unis.

Tandis que l'américanisme impose durement au Canada son bon plaisir économique, pour l'amener sous sa loi politique ou tout au moins pour le punir de n'y pas être, le Canada se venge sur d'autres points des sévérités draconiennes d'un monroïsme exagéré, dénaturé par l'ambition et corrompu par l'orgueil. Les Etats-Unis frappent ses fermiers ; il frappera leurs pêcheurs : sur la côte du Pacifique, en refusant d'accepter les règlements américains relatifs à la chasse des phoques à fourrure, sur la côte de l'Atlantique, en les empêchant de s'approvisionner de boette à Terre-Neuve. En apparence en vertu d'un droit propre, en réalité à titre de représailles, le Canada soulève ainsi deux questions nouvelles, intimement liées à la première, de sorte que la commission anglo-américaine, chargée de règler le premier point, s'est par cela même trouvée saisie des deux autres.

Comment le Canada peut-il, dans la chasse des phoques à fourrure, trouver matière à quelque conflit? Est-ce que cette question n'a pas été souverainement tranchée, le 15 août 1893, par jugement d'un tribunal arbitral, constitué spécialement dans ce but, à Paris, sous la présidence du baron de Courcel (2) ? Si la sentence reconnaissait aux Anglais, c'est-à-dire aux Canadiens, le droit de chasser les phoques dans la mer de Behring, à trois milles des côtes, elle établissait, en vertu d'un pouvoir spécialement donné aux arbitres (3), un règlement d'après lequel les navires devaient se munir d'une licence spéciale et d'un pavillon distinctif, s'abstenir de toute chasse pendant une *close season*, instituée du 1er mai au 31 juillet dans la mer de Behring et le Pacifique Nord, respecter autour des îles Pribiloff, centre de reproduction des phoques, une zone fermée de soixante milles géographiques, enfin ne faire usage ni d'armes à feu, ni d'explosifs, ni de filets, ni même de bateaux à vapeur. Ce règlement était en vigueur pour une période de cinq ans. Mais, sur l'opposition du Canada, mécontent de ces restrictions, plus désireux de tuer les phoques que de ménager le troupeau américain des Pribiloff, l'Angleterre trouve moyen de retarder jusqu'en fin février 1894 la mise en vigueur du règlement arbitral (4). Les arbitres avaient recommandé, pour la conservation de l'espèce, sans cependant l'ordonner, que la poursuite des phoques fût provisoirement, pendant deux ou trois ans, suspendue dans la mer de Behring. Les Etats-Unis le proposaient, le Canada refuse ou plus exacte-

(1) C'est le drapeau de l'Union.
(2) Livre jaune, *Affaires de Behring*, 1893.
(3) Renault, *Une nouvelle mission donnée aux arbitres*, dans la *Rev. génér. de dr. intern. public*, I, 1894, p. 44 et s.
(4) Engelhardt, *La question des phoques de Behring*, dans la *Rev. de dr. intern. publ.*, 1898, V. p. 204.

ment fait refuser l'Angleterre. Les premiers résultats du nouveau régime ayant été très insuffisants, les Etats-Unis proposent d'en compléter les effets en l'étendant jusqu'à la côte asiatique. La Russie, le Japon y consentent. Le Foreign Office refuse, par un memorandum du 4 janvier 1894. Mais la Grande-Bretagne n'était ici que l'organe complaisant du Dominion. Insistant pour traiter directement la question avec les Etats-Unis, refusant, malgré tous leurs efforts, la mise en cause de la Russie et du Japon, le Dominion voulait étrangler les propositions américaines, dans une conférence technique d'experts, naturalistes ou statisticiens, et il y réussit. Les quatre commissaires (2 pour les Etats-Unis, 1 pour l'Angleterre, 1 pour le Canada) réunis à Washington dans les premiers jours de novembre 1897 se bornèrent à constater que le troupeau des Pribiloff avait diminué d'année en année de 1894 à 1897; que si l'espèce n'était pas menacée d'une destruction biologique, elle l'était d'une extermination commerciale et, se prévalant de leur compétence toute technique, pour éviter d'entrer dans les vues américaines, ils refusaient d'élargir et compléter le règlement de 1893. Les choses en étaient là quand, en 1898, la haute commission mixte a pris en main le litige avec tous ceux des Etats-Unis et du Canada. En acceptant de lier cette question aux autres, le Canada montrait la vraie raison de son attitude. Aux Etats-Unis, qui prétendaient le vexer par des tarifs draconiens, le Canada ripostait en refusant, à bon droit d'ailleurs, puisqu'il était dans les termes stricts de l'arbitrage, toutes les complaisances que les Etats-Unis réclamaient et dont le caractère de profonde utilité sociale n'altéraient pas cependant, à raison du jugement de 1893, la nature de purs actes d'obligeances.

Pour tirer vengence des tarifs américains, le Canada garde encore une seconde ressource. C'est d'empêcher les Américains d'exercer la pêche sur la côte nord-est (1). Comment cela ? Pour le comprendre, il faut d'abord observer que pour prendre dans ces parages les poissons habituels, morue, flétan (*halibut*), églefin et maquereau, les pêcheurs américains doivent se procurer de l'appât, ou boette (*bait*), avec des harengs et autres petits poissons, qui se trouvent, non pas comme les autres, au large, en eau profonde, mais près des côtes de Terre-Neuve. Pour s'approvisionner, les pêcheurs américains échelonnés le long de la côte du Massachusetts, ayant Gloucester pour port et 400 vaisseaux, dont 300 ne pêchent qu'à la boette, sont obligés d'aller, dès le mois de janvier, mais surtout à partir de mars, chercher leur appât dans les eaux territoriales de Terre-Neuve. Ils s'y rencontrent avec des Canadiens, qui, étant sujets britanniques, ont un droit de pêche, avec des Français qui tiennent le leur du traité d'Utrecht (1713) ; quant à eux, dont le droit ne se fonde ni sur leur nationalité, ni sur un traité de cession, ils ont simplement, aux termes d'un *modus vivendi* signé à Washington en 1888 la permission d'entrer dans les eaux et de chercher la boette, moyennant un droit de $ 1,50 par tonne. Mais en 1890, Terre Neuve préfère substituer à ce système qui lui rapportait

(1) T. M. Grath, *The Atlantic fisheries question*, dans *the North amer. rev.*, déc. 1898, p. 728 et s.

15.000 dollars par an, la concession irrévocable du droit de prendre la boette, moyennant la libre entrée des morues de Terre-Neuve sur le marché fédéral. Cette proposition, favorablement accueillie par les Américains fut acceptée dans un traité signé par le secrétaire d'Etat, Blaine, pour les Etats-Unis, et M. Bond, secrétaire colonial, pour l'île. C'est alors que le Dominion entre en scène pour empêcher la Grande-Bretagne de donner à cet acte sa ratification. Les Canadiens prétendent que, sujets anglais, ils ont, dans les eaux de Terre-Neuve, comme tous les sujets britanniques, un droit de pêche exclusif dont le parlement de Terre-Neuve ne peut les priver, en accordant des licences aux pêcheurs étrangers. Ou sinon, que le Canada soit, en retour, associé aux avantages de Terre-Neuve : qu'il ait, lui aussi, la libre entrée de sa pêche sur le marché fédéral. Moyennant quoi le Dominion retirera son opposition. Mais tandis que les Terre-Neuviens, fournisseurs de l'Europe et du Labrador, écartés des Etats-Unis par leur situation géographique, n'y peuvent apporter que peu de poisson, le Canada, plus proche, plus riche en poissons, ferait aux Etats-Unis sur leur propre marché une concurrence désastreuse. Si les Américains veulent librement prendre la boette au prix qu'exige l'opposition canadienne, ils perdent ainsi le monopole de leur vente, puisqu'en augmentant la production ils augmenteraient la concurrence, concurrence d'autant plus redoutable que le Canada a plus près de lui des eaux de pêche meilleures, et que les vaisseaux, leur armement et les engins de pêche coûtent un tiers plus cher (par saison et par navire 15.000 dollars) aux Américains qu'aux Canadiens (par saison et par navire 10.000 dollars). Ouvrir la porte au poisson canadien, c'est compromettre gravement les 20 millions de dollars que tous les ans apportent à l'Union ses pêcheries de l'Atlantique. Voilà pourquoi les Etats-Unis refusent les propositions inacceptables du Canada. Du même coup, vis-à-vis de Terre-Neuve, leur situation est compromise, car, si l'île ne peut leur céder le droit d'appâter dans ses eaux moyennant le libre accès douanier, elle ne le peut pas d'avantage moyennant 15.000 dollars de licence. Il faut que le Canada cède ou que les pêcheries américaines de l'Atlantique disparaissent. Que si le Canada devait rester intraitable, il y aurait bien une solution, qui consisterait à acquérir des Français le droit qu'ils tiennent du traité d'Utrecht et dont l'attitude terre-neuvienne rend de plus en plus le maintien difficile. Un des hommes les mieux renseignés sur ces questions, le directeur du *Herald*, de St-Jean (Terre-Neuve) écrivait, en décembre 1898, que le Canada ne continuerait pas son obstruction quand les Etats-Unis céderaient sur un des autres points, par exemple sur la question générale des tarifs douaniers. Mais la commission mixte s'est dissoute sans aboutir. Si les négociations ne sont pas reprises, la marine de pêche, pépinière d'hommes pour la marine marchande et la marine de guerre, va se trouver compromise. Ici, c'est avec elle l'impérialisme, dont elle est un des fondements, qui se trouve engagée dans le conflit. Le monroïsme intransigeant, qui veut obliger le Canada à se tourner en suppliant vers les Etats-Unis, se heurte ainsi dans l'enchaînement de ses conséquences à l'impérialisme. Loin d'implorer l'union douanière,

préface d'un protectorat ou d'une annexion, le Canada, qui lutte obstinément contre les brutales conditions de l'hégémonie américaine, a trouvé là le défaut de cette politique absorbante et le moyen de la faire céder à brève échéance. Ce ne peut être qu'une question de temps, car le pseudo-monroïsme qui rêve l'hégémonie, doctrine de mensonge et de force, n'est pas mûr pour entrer ouvertement dans les programmes de l'Union.

Mais si le pseudo-monroïsme, avec sa formule de dictature : « l'Amérique à l'Union » n'est pas capable de résister à la volonté du Canada, soutenue par la puissance de l'Angleterre, alors que l'impérialisme, avec la raison de la marine, le sape en dessous, du moins le vrai monroïsme a encore assez de force pour empêcher l'accord que l'impérialisme a hâte de conclure. Si la commission américo-canadienne s'est séparée sans aboutir, c'est en deux mots, parce que le pur monroïsme, celui de 1823, pris dans toute la certitude de son principe, s'est opposé au règlement simple et décisif de la question maîtresse soumise à l'examen des commissaires : celle des frontières de l'Alaska (1).

Quelles sont, d'abord, les origines de cette question ? Un peu lointaines, elles remontent au traité par lequel, en 1825, la Grande-Bretagne, qui possédait le Canada, et la Russie, qui venait de prendre l'Alaska, se délimitèrent. Le territoire, peuplé d'Indiens, était, sauf sur la côte, à peine exploré. Très probablement le traité de limites fut basé sur des vieilles cartes dressées par Vancouver au XVIIIe siècle. Aussi les indications de ce traité sont-elles pleines d'erreurs. Elles se réfèrent à des canaux, qui ne portent pas le nom indiqué, à des montagnes qui n'existent pas à la place où les cartes les mentionnent. Deux points seulement sont certains, celui-ci que la frontière orientale de l'Alaska doit suivre le 14e degré de longitude ouest et que les possessions russes doivent s'étendre au midi jusqu'à l'extrême pointe sud de l'île du Prince-de-Galles. Confirmé par le traité de commerce, qui suivit la guerre de Crimée, maintenu par le traité de 1867, qui met les Etats-Unis aux droits de la Russie, sans naturellement modifier ceux-ci, le texte de 1825 fait loi. Mais ses art. 3 et 4, qui règlent notre question, ne sont malheureusement pas clairs. Art. 3 : « La ligne de démarcation entre les possessions des Hautes Parties contractantes sur la côte du continent et les îles de l'Amérique nord-ouest, sera tracée ainsi qu'il suit : A partir du point le plus méridional de l'île dite Prince-de-Galles, lequel point se trouve sur la parallèle du 54e degré 40 minutes de latitude nord, et entre le 131e et le 133e degré de longitude ouest (méridien de Greenwich) *ladite ligne remontera au nord le long de la passe dite Portland Channel jusqu'au point de la terre ferme* où elle atteint le 56e degré de latitude nord ; de ce dernier point la ligne de démarcation suivra la crête des montagnes situées parallèlement à la côte, jusqu'au point d'intersection du 141e degré de longitude Ouest (même méridien) et finalement, dudit point d'intersection, la même ligne méridienne du 141e degré formera,

(1) HORACE TOWNSEND. *The Alaskan Canadary question*, dans *Fornightly review*, sept. 1899, p. 490 et s. J. B. MOORE, *The Alaskan Canadary*, dans *The North american review*, oct. 1899, p. 501-515.

dans son prolongement jusqu'à la mer glaciale, la limite entre les possessions russes et britanniques. — Art. 4 : Il est entendu, par rapport à la ligne de démarcation déterminée dans l'article précédent : 1° que l'île dite Prince-de-Galles appartiendra tout entière à la Russie; 2° que partout où la crête des montagnes qui s'étendent dans une direction parallèle à la côte depuis le 56e degré de latitude nord au point d'intersection du 141e degré de longitude ouest, se trouverait à la distance de plus de dix lieues marines de l'océan, la limite entre les possessions britanniques et la *lisière de côte* mentionnée ci-dessus comme devant appartenir à la Russie, sera formée par une ligne parallèle aux sinuosités *de la côte* et qui ne pourra jamais en être éloignée que de dix lieues marines. » Ce texte est long ; mais il était nécessaire de le rappeler ; car, sur lui cette question se posait : que veulent dire ces mots « *une ligne parallèle aux sinuosités de la Côte* » ? Sur un rivage extrêmement dentelé, bordé d'îles et creusé de canaux, faut-il déterminer cette ligne d'après les mêmes principes que les limites de la mer nationale, c'est-à-dire en joignant les îles et les extrémités des baies ou bras de mer par une ligne idéale, qui servirait de point de départ à la limite de dix milles? C'est la prétention de l'Angleterre et du Canada, dont cette lecture pousse les voisins vers la mer. Si ce système prévaut, toute la partie supérieure du canal de Lynn, à dix milles en arrière de Juneau, est à l'Angleterre (*sic*, réclamations consignées dans la carte officielle anglaise de 1895). Si au contraire, faisant abstraction des procédés adoptés pour la détermination des mers intérieures, on suit, sans jamais tracer de lignes imaginaires, les sinuosités réelles de la côte, alors en arrière des deux extrémités du canal de Lynn, marquées par les deux ports de Dyea et Skagway, il faut compter la distance de dix lieues marines, auquel cas Pyramid Harbour, Klukwan, Dyea, Skagway, le *Chilkoot Pass* et le *White Pass*, tout à l'heure anglais, deviennent américains : question très importante, non pas seulement à cause de l'étendue des territoires ainsi déplacés, mais à cause de leur valeur économique et de leur transit, depuis qu'en 1896 la fureur de l'or, après avoir fait découvrir le Klondyke, lance à sa conquête, par Dyea et le col de Chilkoot, ou par Skagway et le White-Pass, la longue file des chercheurs, qui, par le chemin le plus court, s'acheminent vers Dawson-City. Actuellement, c'est au Sommet du White-Pass et du Chilkoot qu'on trouve la douane canadienne. Mais les Anglais prétendent, surtout depuis le coup de fièvre du Klondyke, qu'ils ont, d'après le traité, le droit de porter la frontière en avant.

Telle est la question qui fut soumise à la haute commission mixte. C'était, de toutes, la plus importante, parce que, seule entre toutes, elle était territoriale. C'était de toutes aussi la plus difficile, parce qu'à la différence des autres, qui étaient de convention, d'accord et de transaction, celle-là seule était une question de droit. La commission mixte, formée de deux parties intéressées, ne pouvait la trancher, parce que, d'un différend, deux parties ne sauraient être juges. Il y avait des titres à examiner, des cartes à compulser, des vérifications à faire, peut-être même des experts à entendre. Du côté du Canada, l'on note le contraste qui sépare à l'art. 3 la désignation expresse de la *terre ferme*, à l'issue du Portland, de l'expres-

sion *lisière de côte*, qui marque à l'art. 4, le point de départ de la frontière et semble bien indiquer qu'il faut le placer à la limite même de la côte au seuil extérieur des îles et des baies, dont le rivage se frange. En sens inverse, les Américains allèguent qu'il est très arbitraire de dessiner en marge des côtes, des bras de mer à l'entrée des lignes idéales ; que, d'autre part, les mots *sinuosités du rivage* (art. 4) montrent bien qu'il faut suivre la côte dans le caprice de ses contours. D'autre part, une autre difficulté surgit. Le texte dit qu'à partir de la pointe méridionale de l'île de Galles, la frontière remonte au nord par le Portland-Chanell. Or le Portland-Canal (et non Chanell) se trouve à l'est et non pas au nord, par rapport à ce point de départ. Comment se reconnaître au milieu de cet imbroglio ? Comment savoir laquelle des deux parties avait raison ; or, dans le doute, comment déterminer si le traité devait, à cause de son incertitude, être annulé pour la région douteuse ? C'était là, par excellence, matière d'arbitrage. Les commissaires avaient reçu, par le protocole de mai 1898, « tous pouvoirs pour délimiter et établir la frontière par la nomination de légaux et scientifiques experts, si la commission le décide, ou par tous autres moyens ». Les commissaires canadiens réclamaient eux-mêmes le recours à l'arbitrage. Les Etats-Unis devaient d'autant moins s'en effrayer qu'ayant en fait occupé le territoire contesté, c'était, en cas de doute, à eux qu'il revenait par voie d'occupation, et qu'il devait rester en vertu du principe : *in pari causa melior est causa possidentis*. Il y avait de grandes chances que l'arbitre donnât raison aux Etats-Unis. Désireux de liquider les questions limitrophes pour se consacrer aux difficultés lointaines, soucieux aussi de gagner, par quelques avances, l'alliance anglaise, les Etats-Unis devaient accepter l'arbitrage. Quand le doute obscurcissait à ce point la question, nulle des parties n'avait, sans outrecuidance, la possibilité de tenir, par ses seules lumières, son droit pour certain, et celle-là seule agissait conformément au droit qui se soumettait à l'arbitrage. L'impérialisme y poussait. Ce fut le monroïsme, expression exaltée de l'américanisme, qui vint se mettre en travers.

En effet, la doctrine de Monroe ne permettait aux Etats-Unis de prendre d'arbitre qu'en Amérique. Le principe de la séparation des continents conduisait logiquement à cette conséquence, puisqu'il s'agissait ici d'une affaire politique propre à l'Amérique. Or, si les Etats-Unis ont, en certaines circonstances, accepté l'arbitrage de l'Europe, dans l'affaire de l'Alabama, par exemple, ici la question était différente, parce qu'il s'agissait d'une de ces questions de territoire, qui présentent un caractère plus politique que juridique. Alors, dans cette affaire d'Amérique, la parole ne pouvait être qu'à un Américain. Mais, en vertu même de la doctrine de Monroe, les Etats-Unis se sont peu à peu constitués, on le sait, un véritable protectorat sur les républiques sud-espagnoles. Elles n'y pouvaient donc trouver un arbitre. On tenta d'établir un *modus vivendi* par la concession d'un port au Canada sur le canal de Lynn. Mais Tacoma, Seattle et d'autres villes américaines du Pacifique protestèrent, de sorte qu'on abandonna ce projet. L'internationalisation de Skagway et du chemin de fer du Yukon, un instant agitée, fut aussi rejetée, et, en mai 1899, la commission se séparait

sans avoir abouti, par la faute du monroïsme, qui avait empêché l'arbitrage.

VII. — Les Etats-Unis a la conférence de La Haye. — Les Etats-Unis, conviés à la Conférence de La Haye, pouvaient-ils accepter l'invitation lancée par M. de Beaufort au nom de la Russie (1) ? L'impérialisme ne permettait pas de laisser échapper cette occasion de montrer au monde la place que les Etats-Unis, devenus grande puissance, pouvaient désormais prendre dans les grands Congrès. Ils étaient fiers d'une invitation que le Mexique, seul de tout l'Amérique, partageait avec eux. Ils comptaient, le cas échéant, jouer un rôle, entrer dans les combinaisons diplomatiques, faire subir aux questions leur influence, et, d'une façon générale, manifester leur action pour affirmer leur existence. Mais si l'impérialisme s'apprêtait à trouver, à la Haye, des jouissances d'orgueil, l'américanisme s'inquiétait au contraire du peu d'utilité que présentait pour lui la Conférence à côté des dangers nombreux dont elle le menaçait. Dans deux messages successifs (2), le Tsar proposait à la Conférence d'assurer la paix du monde par la limitation des armements et par le développement de l'arbitrage. Accessoirement il proposait une révision des lois de la guerre terrestre et l'extension à la guerre maritime de la Convention de Genève. Dans ce programme, les questions accessoires intéressaient peu les Etats-Unis, pour lesquelles les guerres les plus importantes seront surtout sur mer et pour lesquels l'extension de la Convention de Genève à la guerre maritime, par eux acceptée comme *modus vivendi*, vis-à-vis de l'Espagne en 1898, ne fait pas de difficulté. Quant aux questions principales, elles étaient plutôt dangereuses : d'une part, les Etats-Unis ne pouvaient, à cause de l'impérialisme, consentir à réduire leurs armements et leurs budgets : d'autre part, ils ne pouvaient, à cause de l'américanisme, accepter l'arbitrage d'une puissance d'Europe dans les affaires américaines et par conséquent adhérer à un système commun d'arbitrage. Il y avait là pour eux deux dangers, où l'impérialisme qui les poussait à jouer un rôle à La Haye, menaçait, soit de se compromettre lui-même, soit tout au moins d'arrêter l'américanisme. A la Conférence de La Haye, l'impérialisme à propos du désarmement, le monroïsme à propos de l'arbitrage couraient tous deux de graves périls.

Les alarmistes, qui manifestaient leurs craintes pendant la Conférence, les exprimaient encore, après l'achèvement des travaux. Nul ne les a plus fortement senties, ni plus vivement formulées que R. M. Johnston, dans une étude sur le rôle de l'Amérique à La Haye, qui porte ce titre significatif : « Sous la main des puissances harpies » (*in the clutch of the harpy powers*) (3). Pourquoi, dit-il, sommes-nous allés à la Conférence de La Haye ? 1° Par courtoisie pour le gouvernement russe ; 2° pour faire définir les droits de neutres sur mer ; 3° sans attacher d'importance à la question

(1) Invitation du 6 avril 1899, dans Jhr Van Varick, *Actes et documents relatifs au programme de la Conférence de La Haye*, 1899, p. 2.
(2) 12-24 août 1898 et 30 décembre, — 11 janv. 99.
(3) Dans le *North American review*, octobre 1899, p, 448 et suiv.

du désarmement, quoique un peu à celle de l'arbitrage. Pour des raisons très faibles, les Etats-Unis ont, dit-il, compromis leur situation et complètement abdiqué à La Haye la doctrine de Monroe. Un bureau permanent d'arbitrage est institué à La Haye, c'est-à-dire qu'un tribunal d'Europe jugera les affaires d'Amérique ; les puissances signataires doivent, en cas de conflit, offrir leur médiation, de sorte que la Turquie, l'Espagne, l'Autriche, la Grèce ou la Perse peuvent demain intervenir dans les affaires d'Amérique ; d'après le très important art. 9 du règlement sur les conflits internationaux, une Commission internationale d'enquête doit, autant que posssible se constituer, en cas de conflits, de manière à faire la lumière sur les faits, où l'incident pendant puise son origine. Déjà les Américains voient une Commission internationale composée de l'Allemagne, de l'Autriche, de la France et de la Turquie (*sic*) s'emparant de l'affaire du Maine ; ils voient déjà l'Allemagne pour laquelle, depuis Samoa, ils ont une vieille haine, la Russie (humaned, liberal, educated Russia), le Sultan (milk-and-water imbibing Sultan) pratiquant l'intervention dans les affaires américaines, et les Etats-Unis « attaqués et assaillis par les Harpies du Continent (hampered and assailed by the Harpies of the Continent) ». Et l'auteur de conclure que le Sénat des Etats-Unis ne saurait ratifier une telle convention (1).

L'un des délégués des Etats-Unis à la Conférence de La Haye, W. F. Holls, a victorieusement répondu à ces accusations (2) en déclarant que si M. R. M. Johnston avait mieux connu les Actes et documents de la Conférence de La Haye, il ne serait pas tombé dans cette erreur. Les Etats-Unis, par leur vote favorable à l'Angleterre sur la question des balles qui s'épanouissent (dumdum) ont agi de manière à se concilier une précieuse sympathie. Grâce à l'intervention du capitaine Mahan (3), ils se sont réservé le droit, si utile à une nation industrielle et scientifique, mais peu militaire, de recourir en temps de guerre à l'emploi des gaz asphyxiants. Après avoir adhéré au vœu platonique par lequel la Conférence estime sans autrement se lier que la limitation des armements est désirable, ils ont tenté de faire prendre en considération un vœu (4) relatif au respect de la propriété privée ennemie sous pavillon ennemi, dont ils ont fait voter à la presque unanimité (sauf l'Angleterre) le renvoi à une conférence ultérieure. Enfin en donnant leur concours à l'organisation d'un tribunal facultatif, mais permanent d'arbitrage, ils se sont acquis des droits nouveaux à en recommander l'emploi, et à s'en faire confier la mise en œuvre par les petits Etats d'Amérique, auxquels leur défaut de présence ne permet pas d'accéder à la Conférence de La Haye. Enfin les Etats-Unis, tout en y prenant part, ont eu la suprême adresse de s'en dégager par deux déclarations de principe : la première, portant que les Etats-Unis ne se reconnaissent aucun intérêt ni aucun droit à limiter les armements d'Europe (5), d'où par *a contrario*

(1) *In the cluch of the horpy powers, loc. cit.*, p. 453.
(2) W. Holls, *The peace Conference and the Monroe doctrine*, dans *American monthly review of reviews*, nov. 1899, p. 560 et s.
(3) V. notre étude sur la *La Conférence de La Haye*, dans la *Revue du droit intern. public*, 1899, p. 647 et s.
(4) *Ibid.*
(5) Holls, *The peace Conférence and the Monroe doctrine*, p. 561.

l'Europe ne peut songer à limiter les armements d'Amérique, la seconde, plus générale (25 juillet 1899) d'après laquelle « rien dans cette convention ne peut être considéré comme exigeant des Etats-Unis l'abandon de leur politique traditionnelle, relativement à l'intervention dans les affaires d'un Etat étranger, ni comme une abdication de leur politique traditionnelle, relativement aux questions purement américaines. » Enfin, avant de signer l'Acte final, le chef de la délégation américaine, M. White, a écrit, de sa propre main, immédiatement avant la signature, ces mots : « Sous réserve de la déclaration faite dans la séance plénière de la Conférence du 25 juillet 1899 » (1). Comme l'a fait remarquer (2) l'un des délégués des Etats-Unis, jamais avant cette déclaration, la doctrine de Monroë n'avait été communiquée officiellement aux représentants des puissances. Jamais elle n'avait été ni plus aisément ni mieux reçue, puisque cette condition, mise à la signature des Etats-Unis, put être immédiatement et unanimement acceptée. Le 25 juillet 1899 marque une date dans l'histoire de la doctrine de Monroe. Plus que jamais les Etats-Unis entendent s'y fixer.

De cette grande lutte de l'impérialisme et de l'américanisme, elle sort, ici plus ferme et plus forte que jamais.

Le 4 juillet (3), jour anniversaire de la déclaration d'indépendance, la délégation américaine de la Conférence de La Haye déposait, en grande pompe, à Delft, une couronne d'or et d'argent sur la tombe de Grotius. Malgré cette ostentation de respect, les Etats-Unis sont loin d'être, avec le vieux maître du droit des gens, dans la communion d'idées et des principes. Grotius ne connaît qu'un droit de la paix et de la guerre, les Américains en ont deux : celui de l'Europe et celui des Etats-Unis. Grotius recommande aux princes, pour éviter la guerre, de recourir à l'arbitrage, les Américains entendent cette maxime à leur manière, c'est-à-dire que pour eux l'arbitrage est excellent quand ils sont arbitres et presque jamais quand ils sont parties : dans la question de l'Alaska, dans celle du canal américain, par exemple. On pouvait croire que l'impérialisme aurait pour résultat d'affaiblir le monroïsme, et d'en faire voir les inconvénients ; on pouvait espérer que les Etats-Unis, pour concilier l'impérialisme et le monroïsme, deviendraient citoyens du monde par leur droit, tout en restant citoyens du continent amécain par leur politique. Mais, prenant ces deux formules à contre sens, ils n'en ont conservé que les défauts, en faisant pénétrer l'impérialisme dans leur politique, tout en gardant le monroïsme dans leur droit, tandis qu'il leur aurait fallu au contraire pratiquer le monroïsme pour limiter leur politique et se servir de de l'impérialisme pour élargir leur droit.

A. Geouffre de Lapradelle,
Professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Grenoble.

(1) Holls, *loc. cit.*, p. 563.
(2) Holls, *loc. cit.*
(3) Holls, *loc. cit.*, p. 562.

CHRONIQUE POLITIQUE

FRANCE

Les élections générales. — Le ministère Brisson

Sommaire : I. - 1. Elections générales pour le renouvellement de la Chambre des députés. — 2. Première réunion de la Chambre. — 3. Chute du ministère Méline. — 4. Formation du ministère Brisson et fin de la session ordinaire. — II. — Les vacances parlementaires : 1. Le renouvellement par moitié des conseils généraux. — 2. Le mouvement administratif. — 3. Réorganisation de l'Algérie. — 4. L'anniversaire de Cronstadt. Le tsar et le désarmement. — 5. L'affaire Dreyfus. — 6. Ouverture de la session extraordinaire des Chambres. Chute du ministère Brisson.

1. Elections générales pour le renouvellement de la chambre des députés. — La séparation des Chambres (7 avril) coïncidant à peu près avec la publication au *Journal officiel* (13 avril), du décret fixant au 8 mai le premier tour de scrutin et au 22 mai le scrutin de ballotage pour l'élection des députés, marqua le début de la période électorale proprement dite.

Tout concourait à faire prévoir que la lutte serait vive, mais il était permis d'espérer qu'elle aboutirait à des résultats suffisamment clairs.

Depuis deux années entières, M. Méline détenait le pouvoir et l'exerçait avec le concours d'un ministère parfaitement homogène. Le parti républicain semblait ne plus être divisé qu'en deux grandes fractions dont l'une avait constamment soutenu ce cabinet de ses votes tandis que l'autre le combattait. N'était-il pas logique d'opposer programme à programme et de demander au pays à qui il entendait confier le soin de le gouverner, aux républicains modérés ou aux républicains avancés ? Sans doute, il fallait compter avec les vices inhérents au système de scrutin uninominal, qui trop souvent subordonne les luttes politiques à des questions de personnes et à des intérêts de clocher. Mais il apparaissait malgré tout vraisemblable que deux grands courants d'opinion allaient pouvoir se dessiner et que, dans leurs grandes lignes tout au moins, deux programmes s'opposeraient l'un à l'autre.

On put croire tout d'abord qu'il en serait ainsi.

Du côté avancé, le « Comité d'action », dirigé par M. Mesureur, et le groupe radical-socialiste de la Chambre, présidé par M. Goblet, lancèrent des manifestes qui préconisaient l'impôt progressif sur le revenu et la révision de la constitution destinée à limiter les attributions et les pouvoirs du Sénat contre lequel l'hostilité des radicaux n'avait pas désarmé depuis la chute du cabinet Bourgeois. Assurément l'impôt progressif sur le revenu et la révision de la constitution n'étaient pas tout le programme radical, mais ils suffisaient à le bien caractériser.

De leur côté les modérés s'expliquaient devant le pays. M. Méline d'abord, M. Barthou ensuite, qu'on avait représentés comme étant en désaccord, prononçaient d'importants discours dont le retentissement fut considérable et formulèrent en termes très nets la politique des républicains modérés. Hostile à la révision constitutionnelle que préconisaient, en même temps que les radicaux, les pires ennemis de la République, cette politique condamnait aussi l'établissement d'un impôt global et progressif sur le revenu, mais elle ne tendait pas moins à une meilleure répartition des charges fiscales, obtenue seulement par des moyens moins arbitraires ; elle voulait aussi réduire ces charges et réaliser des économies, soit, comme le disait M. Méline, par la réorganisation de notre administration et la simplification de ses rouages, soit, comme le conseillait M. Waldeck-Rousseau, par la restriction du droit parlementaire d'initiative en matière budgétaire.

Cependant la clarté des questions posées au suffrage universel ne tarda guère à s'obscurcir. Du côté des modérés, on vit M. Ribot, par exemple, dans un grand discours prononcé à Arras, le 17 avril, protester encore contre l'impôt global et progressif et préconiser une politique fiscale qui n'était autre que celle dont M. Méline donnait le même jour la formule à Remiremont, mais se déclarer en même temps partisan de « l'union des républicains », c'est-à-dire de la concentration que devait si éloquemment combattre M. Barthou, quelques jours plus tard à Oloron (24 avril). Du côté des radicaux, M. Léon Bourgeois, à Châlons-sur-Marne, fit des déclarations dont le programme radical sortait étrangement atténué. Non seulement l'ancien chef du ministère où siégeait M. Doumer, admettait que l'impôt sur le revenu fût établi « d'après les signes extérieurs », mais il réduisait la révision constitutionnelle à une sorte de règlement des attributions des deux Chambres et parlait en termes élogieux du Sénat contre lequel il avait soutenu une lutte si ardente.

M. Paul Deschanel mit rudement en lumière et railla éloquemment, à Lyon, le 1er mai, cet abandon du programme radical par les radicaux.

« Vous rappelez-vous, messieurs, dit-il, le dernier acte de *Don Juan*? Au moment où Don Juan va s'abîmer, pris dans la main glacée du spectre, on aperçoit au fond de la scène une théorie d'ombres en peine: ce sont toutes les maîtresses qu'il a délaissées, toutes les compagnes qu'il a trahies. Eh bien, de même dans cette catastrophe intellectuelle d'un parti on aperçoit toutes les idées qu'il a successivement abandonnées et qui firent jadis son succès et sa vogue, toutes ses aventures de jeunesse, toutes ses anciennes amours : la suppression de la présidence de la République et du Sénat ; l'élection des fonctionnaires et des juges ; la suppression du budget des cultes ; la suppression de l'ambassade au Vatican ; la suppression des évêchés non concordataires ; la suppression des crédits aux écoles d'Orient ; la suppression des armées permanentes ; la suppression des fonds secrets ; l'autonomie communale ; le mandat impératif ; l'abdication de la France en Egypte ; la protestation outrageante contre la Tunisie et l'Indo Chine... que sais-je ? Mais tout cela n'était pas encore assez ; voici une victime de plus : la déclaration du revenu global ! Paix à

sa mémoire !... Ah ! nous savions bien — nous n'en avions jamais douté — qu'à celle-là aussi vous finiriez par être infidèles ; mais vraiment la rapidité de vos caprices passe notre espérance !

« Donc il ne reste plus aux radicaux, pour se distinguer, que l'idée qui consiste à transformer le Sénat d'assemblée de contrôle en assemblée purement consultative ; à réduire ses attributions à un simple droit de remontrance, et par conséquent à rendre la Chambre des députés quasi omnipotente, apparemment parce que, comme chacun sait, elle est infaillible !

« C'est ce qu'on appelle « rétablir l'harmonie entre les pouvoirs publics », Moyen commode, en effet, de rétablir l'harmonie entre deux pouvoirs que d'en supprimer un ! C'est comme si pour empêcher le frottement entre la roue et le frein, on ôtait le frein : on éviterait le conflit, mais on ferait la culbute !...

« Quiconque veut une politique d'économie, condition première des réformes fiscales et des réformes sociales, doit repousser la revision proposée par les radicaux.

« D'ailleurs eux-mêmes l'ont fait écarter quand ils étaient au pouvoir, quand ils avaient en main l'instrument nécessaire pour l'accomplir : car ils ont eu cette étrange fortune d'abandonner comme députés l'impôt qu'ils proposaient comme ministres, et d'écarter comme ministres la revision qu'ils demandent comme députés ! »

Cette atténuation et cet abandon des principes s'aggravait encore dans les professions de foi individuelles et se compliquait des questions de personnes inévitables avec le scrutin uninominal d'arrondissement. En outre on déplaçait le terrain de la lutte et de part et d'autre on se reprochait des alliances compromettantes au lieu de se battre sur des programmes.

Rappelant que le ministère au pouvoir avait à peu près constamment bénéficié des voix de la Droite, les radicaux accusaient les modérés de pactiser avec les ennemis de la République et de faire le jeu des cléricaux. C'est en vain que les amis du cabinet demandaient à leurs adversaires de préciser les concessions qu'ils auraient faites et que M. Méline lui-même dans son discours de Remiremont, s'écriait : « Si nous n'avions gouverné « que pour la droite, comment tant de bons et solides républicains seraient-« ils venus chaque jour à nous? Comment notre majorité, qui n'était que « de 28 fois le premier jour, se serait-elle élevée à la fin de la législature, « à 70, 80 et 100 voix ?

« Je ne puis que répéter ce que j'ai déjà dit si souvent, c'est que le con-« cours de la droite ne nous a rien coûté, qu'il a été absolument désinté-« ressé ».

Aux radicaux, les modérés par contre reprochaient de marcher la main dans la main avec les socialistes et de conduire le pays et la République aux pires dangers, à la révolution sociale ou à une réaction autoritaire motivée par la peur du collectivisme. « A ceux, disait M. Méline, qui repro-« cheraient au ministère précédent d'avoir trop penché à gauche et à nous « de pencher trop à droite, je réponds qu'il y a cette très grande différence « que nous n'avons fait aucune concession à la Droite sur notre pro-

« gramme, tandis que le ministère précédent n'a vécu que de ses conces-« sions aux socialistes ».

Et de fait on ne vit nulle part les conservateurs apporter leur appoint aux modérés. Partout, au contraire, ils les attaquèrent avec la dernière énergie. Il semblait que s'ils avaient enfin compris la nécessité de voter avec eux au Parlement, parce qu'ils étaient les défenseurs de l'ordre et les meilleurs soutiens de la société, ils sentaient aussi l'impérieux besoin pendant les périodes électorales, de combattre en eux le plus sérieux obstacle à un retour du pays vers l'esprit monarchique. Les socialistes au contraire et les radicaux se prêtaient un mutuel appui.

Sans parler de l'affaire Dreyfus qui passionnait les esprits et provoquait, par endroit, d'étranges rapprochements ou des scissions inattendues, il faut noter encore une cause de confusion dans la hausse du prix du blé qui se produisit, au printemps 1898, comme conséquence de la guerre hispano-américaine et fournit un nouvel aliment aux polémiques électorales. M. Méline refusa tout d'abord de supprimer le droit de 7 fr. qui protégeait les producteurs français parce qu'il existait un approvisionnement de 8.522.000 quintaux sans compter ce qui restait chez les meuniers et chez les boulangers, alors que la consommation mensuelle s'élevait à 6.500.000 quintaux. C'est seulement lorsque le prix du blé atteignit 33 et 34 fr. l'hectolitre et que le pain subit une hausse parallèle de 5 et même 10 centimes par livre que le Gouvernement jugea venu le moment d'agir. Un décret fut donc publié le 4 mai qui suspendait jusqu'au 1er juillet le droit de 7 francs. La nécessité d'assurer l'alimentation publique légitimait cette mesure qui d'ailleurs ne pouvait gêner les producteurs presque tous débarrassés de leur blé ancien. M. Méline n'en continua pas moins à être qualifié d' « affameur public » et ses amis de « candidats du pain cher ».

C'est dans ces conditions générales d'obscurité relative, mais dans le plus grand calme, que s'ouvrit le scrutin du 8 mai. Il donna 395 résultats définitifs et 186 ballotages.

Les 395 députés élus se repartissaient ainsi :

Républicains progressistes..	179	représentant	1.600.461	voix
Radicaux.....	70	—	655.367	—
Radicaux socialistes.....	48	—	355.728	—
Socialistes.....	26	—	233.463	—
Ralliés.....	27	—	211.683	—
Monarchistes.....	41	—	406.354	—
Socialistes chrétiens.....	3	—	32.022	—
Divers.....	1	—	39.743	—

Ce premier tour de scrutin n'apportait ni ce que les uns avaient espéré ni ce que les autres avaient craint. Logés à la même enseigne, les progressistes et les radicaux y trouvaient la certitude, que, quels que fussent les résultats du ballotage, ils ne disposeraient pas dans la nouvelle Chambre d'un nombre suffisant de voix pour constituer une majorité à peu près homogène.

Les divers partis subissaient des pertes cruelles. Du côté des socialistes, deux chefs éminents, MM. Guesde et Jaurès, succombaient, battus, le premier par un républicain progressiste, M. Motte, le second par un rallié, M. le marquis de Solages. Le président du groupe radical-socialiste à la Chambre, M. Goblet, était mis en ballotage par un progressiste, M. Muzet ; enfin quelques-uns des plus fidèles amis du ministère n'obtenaient pas le renouvellement de leurs mandats, tels MM. Marty, ancien ministre du commerce, député de l'Aude ; Dejean, député des Landes; Lavertujon, député de la Haute-Vienne ; Marchegay, député de la Vendée.

Aussi, de toutes parts, reconnut-on la nécessité de mener vivement la lutte pour le second tour, mais tandis que les progressistes restaient isolés, pris entre deux feux et à la fois battus en brèche par les réactionnaires et les républicains d'extrême-gauche, ces derniers nouaient une étroite alliance : M. Millerand, dans la *Petite République*, M. Mesureur, au nom du *Comité d'action pour les réformes republicaines*, recommandaient d'un commun accord à leurs amis socialistes et radicaux de ne plus se combattre et de se désister en faveur du plus favorisé d'entre eux dans chaque circonscription où ils se trouvaient en présence.

A la suite du scrutin de ballotage ainsi préparé, la nouvelle Chambre se trouva composée, comme l'indique le tableau ci-dessous, dressé par le ministère de l'Intérieur et qui fait ressortir les différences avec la Chambre de 1893 :

Opinion des députés	Ancienne Chambre	Nouvelle Chambre
Républicains progressistes.....	250	254
Radicaux.....	128	104
Radicaux socialistes.....	68	74
Socialistes.....	52	57
Ralliés.....	30	32
Monarchistes.....	53	44
Révisionnistes, nationalistes, etc..	»	10
Totaux.....	581	581

Ainsi toutes compensations faites, les républicains progressistes gagnaient 4 sièges, les radicaux-socialistes 6, les socialistes 5 et les ralliés 2 ; les radicaux en perdaient 24, et la droite 9. Enfin apparaissait un nouveau groupement, celui des nationalistes, révisionnistes et antisémites qui obtenait 10 sièges.

Le tableau ci-après, dressé par M. H. Avenel, donne le détail des suffrages obtenus par chaque parti en 1893 et 1898 et montre bien les progrès ou le recul de chacun d'eux :

OPINIONS	SUFFRAGES EXPRIMÉS				VOIX OBTENUES PAR LES ÉLUS			
	Nombres absolus		Proportion p. 100 suffrages		Nombre absolus		Proport. p. 100 voix représentées	
	1893	1898	1893	1898	1893	1898	1893	1898
Républicains..	3.187.670	3.247.826	45,1	41,5	2.284.622	2.029.319	50,7	41,5
Radicaux.....	1.443.915	1.400.416	20,4	18	1.158.274	899.537	25,6	18,3
Radicaux socialistes...	171.810	748.412	2,2	9,6	58.026	611.387	1,3	12,5
Socialistes....	598.206	888.385	8,4	11,3	197.550	462.643	4,4	9,7
Ralliés.....	458.416	541.576	6,5	6,9	210.874	280.567	4,7	5,4
Total des républicains..	5.944.840	6.826.615	82,5	87,3	3.309.346	4.283.453	86,9	87,3
Réactionnaires	1.178.007	965.326	17,5	12,3	609.118	350.050	13,6	10,8
Divers.....	»	46.072	»	0.6	»	93.145	»	1,9
TOTAUX.....	7.122.847	7.838.013	100	100	4.518.464	4.906.648	100	100

En définitive les progressistes maintenaient leurs positions et même gagnaient quatre sièges. Il semblait donc que, malgré les pertes très regrettables qu'il faisait en la personne de M. André Lebon, ministre des colonies et Delpeuch, sous-secrétaire d'Etat aux postes, le cabinet Méline sortait de la lutte sinon fortifié du moins très en état de poursuivre sa carrière.

2. PREMIÈRE RÉUNION DE LA CHAMBRE. — Le Parlement se réunit le 1er juin pour terminer la session ordinaire et la nouvelle Chambre eut aussitôt à constituer son bureau provisoire. Le groupe des républicains progressistes, assemblé le matin même sous la présidence de M. Raymond Poincaré, décida de prendre position par un premier acte en posant la candidature de M. Paul Deschanel à la présidence de la Chambre. De leur côté les radicaux présentaient M. Brisson.

Une grande importance était attachée au résultat de cette première bataille qui semblait devoir donner une indication sur l'orientation future de la majorité. Aussi le vote se fit-il au milieu de l'émotion générale. 558 députés y prirent part, et 553 suffrages exprimés se trouvèrent dans l'urne. La majorité absolue était donc de 277 voix, chiffre exactement obtenu par M. Deschanel, contre 276 à M. Brisson. Tout semblait terminé. On eut pourtant la surprise de ne pas voir l'annonce de ce résultat suivi de la proclamation de M. Deschanel comme président. M. Boysset,

président d'âge, expliqua, en effet, que le nombre des boules de contrôle dépassait de une unité le chiffre des bulletins trouvés dans l'urne. Il en concluait qu'il n'y avait pas élection. M. Jourde et Léon Bourgeois, soutinrent cette opinion à laquelle se rangea le bureau d'âge, malgré l'intervention de M. Poincaré qui prouva clairement, textes en mains, que les boules de contrôle ne sauraient intervenir dans le calcul des suffrages exprimés et n'ont d'autre utilité que de permettre au bureau de savoir à quel moment le quorum est atteint.

Aussi bien M. Deschanel, fatigué de ce débat, déclara-t-il qu'il ne convenait pas à sa dignité personnelle d'accepter la présidence dans ces conditions et qu'il priait la Chambre de passer à un second tour de scrutin. Il eut lieu le lendemain et donna le résultat suivant.

Nombre de votants.....	562
Bulletins blancs ou nuls.	2
Suffrages exprimés.....	560
Majorité absolue.....	281

M. Deschanel obtint 282 voix et M. Brisson 278.

L'extrême-Gauche accueillit sa défaite par l'organisation d'un véritable tumulte qui la soulignait encore. Monté au fauteuil, M. Deschanel ne put prononcer qu'un discours haché d'interruptions et d'apostrophes véhémentes. Cette fois pourtant il fallait bien s'incliner devant le fait accompli et la Chambre entreprit sa première tâche qui était de procéder à la vérification des pouvoirs de ses membres.

Entre temps les divers groupes se reconstituaient et s'organisaient. L'ancienne gauche radicale renaissait sous le nom de gauche démocratique et le groupe-radical socialiste remplaçait à sa tête M. Goblet par M. Camille Pelletan.

Le groupe des républicains progressistes renonça, le 4 juin, au système d'un président unique, assisté de vice-présidents et se donna un comité directeur de cinq membres qui furent MM. Ribot et Charles Dupuy, anciens présidents du conseil, MM. Poincaré, Georges Leygues et Jonnart, anciens ministres. Ces choix et ce qu'on apprit des délibérations du groupe faisaient penser que d'une façon générale on voyait dans le résultat des dernières élections la nécessité d'orienter vers une politique d'union républicaine.

Aussi bien le bruit courait que tel était l'avis de M. Méline lui-même. On prêtait au président du Conseil l'intention de profiter des vides laissés par les démissions de MM. André Lebon et Delpeuch, pour reconstituer le cabinet sur de nouvelles-bases conformes à l'indication qui ressortait de la dernière consultation électorale. Et l'on assurait que les remaniements seraient d'autant plus aisés que tous les ministres offraient leur démission pour rendre son entière liberté au président du Conseil.

3. Chute du ministère Méline. — C'est dans ces conditions que la Chambre aborda la discussion des interpellations sur la politique générale du Gouvernement dès qu'elle fut en nombre pour délibérer (1). Ces interpel-

(1) Elle avait au préalable constitué son bureau définitif qui se trouva ainsi composé : prési-

lations étaient celles de M. Millerand et de MM. Dujardin-Beaumetz, Trouillot et Vallé. Il y en avait bien une troisième de M. Castelin, mais elle était relative à l'affaire Dreyfus et sa fixation fut ajournée.

C'est M. Millerand qui ouvrit le feu ; sa vigoureuse attaque de la politique suivie par le cabinet se doublait d'un exposé des intentions du groupe socialiste qu'il déclarait décidé à n'accorder son appui qu'à un ministère de gauche pratiquant une politique de réformes.

M. Méline dut une fois de plus se défendre d'avoir été l'allié de la droite. Il rappela très utilement l'ensemble avec lequel les voix réactionnaires s'étaient, dans tant de circonscriptions, portées sur les candidats socialistes ou radicaux par haine ou par peur des modérés. Il montra que le pays avait clairement condamné l'impôt sur le revenu puisque sur 581 députés 179 seulement avaient été élus qui, dans leurs professions de foi, promettaient de le réaliser.

Laissant de côté les querelles rétrospectives, le président du Conseil esquissa les grandes lignes du programme de travail que, selon lui, la Chambre devait adopter, à l'exclusion de toute politique de réaction et de toute politique de révolution. C'était d'abord le maintien des lois essentielles républicaines, puis la continuation de l'œuvre de défense de l'agriculture, l'étude et la révision du régime des sociétés, l'organisation d'un enseignement commercial et professionnel, la création d'un système de pensions de retraites pour la vieillesse malheureuse. Mais avant tout, il fallait réformer la méthode de travail de la Chambre, si l'on voulait éviter une révision constitutionnelle.

Visiblement fatigué et souffrant, M. Méline fut loin de produire sur la Chambre, où tant de nouveaux députés arrivaient quelque peu hésitants, la forte impression que l'autorité de son nom et de son passé permettaient d'augurer. Mais il sembla que M. Léon Bourgeois, qui lui succéda à la tribune, prit à tâche de rejeter vers le ministère ceux qui pouvaient être tentés de s'en écarter. Non seulement, en effet, le député radical de la Marne critiqua la politique du cabinet Méline et en déclara la continuation impossible ; non seulement il posa en principe que le premier devoir d'un gouvernement républicain était de rompre sans réserve avec la Droite, mais il fit sur les réformes nécessaires et notamment sur la question de l'impôt sur le revenu global et progressif, des déclarations si nettes et si tranchantes que l'adhésion de tout député non radical à son langage apparut tout à fait improbable.

Aussi dans la seconde journée des débats, M. Méline, moins souffrant que la veille, produisit-il un grand effet, en mettant fortement en lumière ce qu'il y avait de contradictoire dans l'ambition de M. Bourgeois de faire l'union des républicains sur un programme que la plupart d'entre eux ne pouvaient accepter sans fouler aux pieds leurs idées et sans mentir à leurs promesses.

dent, M. Paul Deschanel ; vice-présidents, MM. G. Leygues, Sarrien, C. Krantz et Mesureur ; questeurs, MM. Lechevallier, Rivet et Guillemet ; secrétaires, MM. Ruau, Ordinaire Sauzet, Dieke, Dubief, Binder, Jourde et Lhopiteau.

M. Deschanel avait été élu par 287 voix contre 277 à M. Brisson, sa majorité passant ainsi 10 voix.

Ce fut M. Georges Trouillot, député du Jura, jusque-là peu influent, qui décida du sort de la bataille. Il prononça un discours fort habile et entraînant sur la coupure du parti républicain en deux tronçons et termina en mettant les modérés au défi de faire accepter l'ordre du jour suivant : « La Chambre, approuvant la politique suivie depuis deux ans par le ministère Méline, passe à l'ordre du jour ».

De leur côté les quatre membres du comité directeur du groupe progressiste, MM. Ribot, Ch. Dupuy, Poincaré et Jonnart avaient déposé un autre ordre du jour ainsi conçu : « La Chambre, approuvant les déclarations du gouvernement et résolue à pratiquer une politique de réformes démocratiques fondée sur l'union des républicains, passe à l'ordre du jour ».

C'est ce dernier texte que la Chambre vota affirmant par 295 voix contre 272 sa confiance en M. Méline et ses collègues.

Mais un débat confus s'engagea sur une série de motions additionnelles dont l'une excluait la droite et l'autre les socialistes de la majorité gouvernementale.

La première de ces motions, bien que M. Méline les eût toutes deux repoussées, fut votée par 295 voix contre 246, aux applaudissements enthousiastes de l'extrême-gauche.

Restait à procéder au vote sur l'ensemble de l'ordre du jour. M. Denys Cochin déclara qu'il le repousserait à cause de l'exclusion de son parti qu'il contenait ; M. Léon Bourgeois tint le même langage à cause de la confiance dont il témoignait dans le ministère.

L'ensemble n'en fut pas moins voté par 284 voix contre 272.

Tout bien pesé, le cabinet Méline sortait vainqueur de la lutte.

Il avait remporté un premier succès en faisant rejeter la priorité demandée pour l'ordre du jour Trouillot et en obtenant l'approbation de ses propres déclarations à une majorité de 23 voix. Les radicaux, il est vrai, avaient réussi à faire passer une disposition additionnelle repoussée par le Gouvernement, mais l'ensemble de l'ordre du jour combattu par MM. Léon Bourgeois et Denys Cochin, avait été adopté. C'était là le vote important caractérisé par l'intervention du chef de la droite et du chef des radicaux. C'est de lui que semblait devoir dépendre le sort du cabinet.

Il n'en fut rien. Au cours du conseil qu'ils tinrent le lendemain matin, les ministres décidèrent de se retirer. L'avenir devait montrer qu'ils commettaient ainsi une faute grave et compromettaient pour longtemps peut-être les intérêts de leur parti. En descendant du pouvoir sans en avoir été renversé, M. Méline irritait et froissait beaucoup de ceux qui venaient de voter pour lui. Fatigué et déçu dans quelques-unes de ses espérances, il oubliait le nombre considérable des nouveaux venus, des jeunes députés encore hésitants et mal assurés, dont les premiers pas n'allaient pas sans trouble sur le terrain parlementaire. De lui-même, il renonçait à l'avantage énorme de présider dans la nouvelle assemblée au classement des partis d'où sa majorité serait probablement sortie fortifiée et accrue.

Son erreur fut si certaine que l'opposition resta un moment comme étourdie de sa victoire, et que les radicaux eux-mêmes, satisfaits d'être enfin débarrassés de M. Méline, ne semblèrent pas tout d'abord pousser

leurs espérances au-delà de la constitution d'un ministère de concentration. C'était bien là d'ailleurs la perspective qu'ouvrait l'ordre du jour où la Chambre se déclarait résolue à poursuivre une politique de réformes basée sur l'union des républicains.

4. Formation du cabinet Brisson et fin de la session ordinaire. — Personne ne fut donc étonné de voir le Président de la République offrir la mission de constituer le cabinet à M. Ribot, l'un des cinq directeurs du groupe progressiste signataires de cet ordre du jour. Mais l'honorable député du Pas de-Calais ne crut pas, après deux jours de pourparlers, pouvoir accepter définitivement cette mission, et c'est à un radical, M. Sarrien, que le président offrit de la reprendre.

M. Sarrien ne fut pas plus heureux et dut à son tour se retirer. C'est encore un radical, M. Peytral, qui lui succéda. Il parut un moment que l'honorable député des Bouches-du-Rhône, touchait au succès. On disait qu'avec la présidence du Conseil, M. Peytral prendrait le portefeuille de l'Intérieur et aurait pour principaux collaborateurs MM. Charles Dupuy, Delombre, Georges Leygues, Cavaignac, le général Saussier, ces deux derniers devant être pourvus le premier du ministère des travaux publics, le second du ministère de la guerre. Cependant des difficultés surgirent. Les radicaux dont l'intransigeance et les ambitions augmentaient à mesure que la crise se prolongeait, exigeaient pour leurs représentants les principaux portefeuilles. En outre, un membre du groupe radical socialiste de la Chambre devant entrer dans la combinaison, M. Peytral fit choix de M. Mesureur. M. Charles Dupuy déclara aussitôt que cet homme politique semblait à ses amis et à lui peu qualifié pour faire partie d'un ministère de conciliation, à cause de son rôle actif, en qualité de président du « Comité d'action pour les réformes républicaines » pendant la dernière période électorale. M. Peytral n'ayant pas consenti à renoncer à son choix, les pourparlers furent rompus encore une fois.

On pensait, en général que le président de la République allait enfin faire appel à M. Ch. Dupuy dont le nom n'avait cessé d'être prononcé depuis le début de la crise et qui semblait à tous plus que quiconque, qualifié pour aboutir à une heureuse solution...

Le président de la République appela M. Henri Brisson. Ce fut une surprise générale. L'honorable député du 10e arrondissement de Paris ne semblait point désigné d'une façon particulière pour prendre le pouvoir. Sans parler de l'attitude de combat qu'il avait prise au mois d'avril et avant de descendre de son siège présidentiel, il venait, en quelques jours, d'être quatre fois battu à la Chambre. Trois fois mis en minorité par M. Paul Deschanel, dans des scrutins successifs et toujours plus défavorables, il avait encore cru devoir intervenir dans la discussion des interpellations et se trouvait dans la minorité.

M. Brisson n'en constitua pas moins très vite un ministère avec la collaboration de MM. Sarrien (*Justice et Cultes*), Delcassé (*Affaires étrangères*), Peytral (*Finances*), Cavaignac (*Guerre*), Lockroy (*Marine*), Léon Bourgeois (*Instruction publique et Beaux-Arts*), Tillaye (*Travaux publics*), Maruéjouls (*Commerce, Industrie, Postes et Télégraphes*), Viger (*Agriculture*),

Trouillot (*Colonies*), auquel il convient d'ajouter MM. Vallé et Mougeot, qui reçurent un peu plus tard les sous-secrétariats d'Etat de l'Intérieur et des Postes et des Télégraphes.

Presque tous les nouveaux ministres appartenaient aux fractions avancées de l'opinion républicaine ; seuls MM. Maruéjouls et Delcassé, députés, et Tillaye, sénateurs n'étaient pas considérés comme radicaux. On remarquait que M. Mesureur, cause ou prétexte de l'échec de la combinaison Peytral, ne faisait pas partie du nouveau ministère. Le président du Conseil prit soin de l'en consoler par une aimable lettre en même temps qu'il exprimait son regret à deux autres députés radicaux, de n'avoir pu les prier de « lui faire l'amitié d'accepter un sous-secrétariat d'Etat ».

En se présentant devant les Chambres, le cabinet déclara s'être constitué pour mettre en action le vote du 15 juin dont il définissait le sens : « Union entre les républicains et entre les républicains seulement, pour gouverner la République et la diriger dans les voies de la démocratie ».

Le programme qu'à l'abri de cette précaution oratoire il exposait n'avait rien en soi que M. Méline et ses amis n'eussent pu signer. Il n'y était pas question de l'impôt global et progressif dont M. Léon Bourgeois avait si haut repoussé, à la séance du 15 juin, l'abandon même partiel ou l'atténuation. La déclaration disait textuellement sur ce point : « Le gouvernement vous demandera, par un projet de loi spécial, de supprimer la contribution personnelle-mobilière et l'impôt des portes et fenêtres et de les remplacer par un impôt sur le revenu qui, fondé sur les signes extérieurs de la fortune, sans vexation ni inquisition d'aucune sorte, sera dégressif, de manière à assurer à la masse des petits contribuables, de larges dégrèvements allant même jusqu'à l'exemption totale à la base ».

Pour le reste, le nouveau cabinet préconisait l'organisation des retraites pour les travailleurs des villes et des campagnes, la réforme du régime fiscal des successions et des boissons, la création des chambres d'agriculture ; il s'engageait à appliquer loyalement le système économique établi par les Chambres et à n'y proposer de modifications qu'avec la plus extrême prudence ; il exprimait l'espoir que le Parlement voudrait porter au plus haut point de protection les instruments de la défense du pays et demanderait le plus promptement possible que la question de l'armée coloniale fut résolue.

Au point de vue diplomatique enfin, notre politique « fidèle à une alliance populaire et déjà consacrée par le temps » demeurerait « pénétrée du sentiment national qui a inspiré ce grand acte » et « forte de l'appui des représentants du pays auxquels les renseignements ne seraient pas ménagés, elle défendrait avec une égale vigilance le patrimoine moral et les intérêts de la France ».

C'est dans ses derniers paragraphes que la déclaration ministérielle donnait sa seule note originale. « Passionnément dévoués au régime de « libre discussion, y disaient les ministres, nous professons pour toutes les « opinions un égal respect ; nous leur devons une égale liberté, une égale « justice. Nous proclamons l'utilité, la fécondité, le bienfait des opposi- « tions. Seulement, nous pensons qu'il sera de notre devoir de n'accorder

« aucune part d'influence dans le gouvernement de la République aux « adversaires du régime voulu par la nation et à ceux qui ne l'acceptent « que pour en mieux combattre les lois essentielles.

« Nous sommes de même résolus à défendre énergiquement contre toute « tentative d'empiétement l'indépendance de la société laïque et la suprématie du pouvoir civil.

« Nous tiendrons la main à ce que toutes les administrations, et au « centre et dans les départements, se conforment rigoureusement à ces « principes ».

La déclaration ministérielle reçut un accueil divers. Le passage relatif à l'impôt sur le revenu, provoqua les applaudissements ironiques du centre, où l'on entendit même une voix s'écrier : « C'est une faillite ! » La promesse de la prompte création des chambres d'agriculture valut une véritable ovation à M. Méline. Enfin l'annonce d'exclusion de la droite et de discipline républicaine imposée à toutes les administrations au centre et dans les départements souleva l'enthousiasme de l'extrême-gauche. Les radicaux y voyaient la promesse discrète d'une hécatombe de fonctionnaires destinée à assouvir leurs rancunes ou à venger leurs déceptions.

L'étrange manière dont la crise s'était dénouée, le remplacement du cabinet Méline par un ministère dont la profession de foi passait sous silence tout ce qui caractérisait la politique de ses membres, tout cela créait une équivoque qui ne pouvait aller sans explication.

MM. Krantz, Jules Legrand, Cruppi et Beauregard les provoquèrent en demandant à interpeller le Gouvernement sur sa politique générale. Leur démarche ne pouvait avoir d'autre résultat que de préciser la situation et de permettre au parti modéré de prendre acte de l'abandon par les radicaux des principaux articles de leur programme, abandon d'où ressortait la preuve qu'entre leurs mains l'impôt progressif et la révision de la constitution n'étaient que des armes électorales.

Sans compter, en effet, que tout le monde était fatigué de la crise et qu'il n'y a pas d'exemple d'un ministère mis en minorité dès sa première rencontre avec les Chambres, le renversement du cabinet Brisson aurait découvert la personne du président de la République et risqué de compliquer encore la situation.

La bataille fut pourtant assez chaude et l'issue en eût pu paraître un moment douteuse sans l'intervention des nationalistes. M. Déroulède déclara en leur nom qu'ils voteraient pour le ministère parce que l'attribution à M. Cavaignac du portefeuille de la Guerre leur constituait une garantie et dissipait les inquiétudes que pouvait faire naître la présence au pouvoir de certains autres hommes. Cette déclaration peu obligeante pour l'ensemble du cabinet amena le Ministre de la Guerre à repousser les éloges exclusifs qu'on lui adressait et à déclarer qu'il était entièrement d'accord avec ses collègues pour défendre l'ensemble du programme développé par M. Brisson, comme ses collègues l'étaient avec lui pour défendre les grands intérêts nationaux dont il avait plus spécialement la garde. M. Viviani, de son côté, vint affirmer que le cabinet aurait l'appui du groupe socialiste.

Ouvert dans ces conditions, le scrutin donna 316 voix contre 203 pour l'adoption d'un ordre du jour de confiance. Mais la victoire n'était pas encore définitive et même le plus gros danger restait à courir.

Deux députés progressistes, en effet, MM. Rose et Lasserre, reprenant habilement la tactique employée par les radicaux contre M. Méline, proposaient une disposition additionnelle ainsi conçue :

« .... pour appliquer une politique qui exclut l'impôt progressif sur le revenu. »

Bien que, dans sa déclaration, le cabinet eût annoncé qu'il n'établirait pas de projet d'impôt progressif, il était difficile qu'il s'associât à la condamnation expresse d'un des articles fondamentaux du programme radical. Et, de fait M. Brisson repoussa, au nom du gouvernement, la motion Rose-Lasserre. D'autre part, il semblait que la Chambre dût contenir une majorité pour qui il n'était pas possible de rejeter l'exclusion de l'impôt progressif. Il y eut donc un moment d'incertitude d'autant plus grande que les voix se partageaient de façon plus égale. Enfin l'on sut que le ministère avait gain de cause par 291 voix contre 246.

C'était la fin de ce premier combat.

Il y eut encore en juin quelques séances orageuses mais dont l'issue n'intéressait pas le sort du cabinet : il s'agissait de la validation d'élections contestées parmi lesquelles les plus discutées furent celles de MM. Leygues, Lasserre, Motte et Muzet, progressistes, de Ramel, de l'Estourbeillon et le duc de Rohan, conservateurs, le prince d'Arenberg, républicain rallié. A la suite d'un débat sur le rapport de M. Renault-Morlière, M. Létang, socialiste-collectiviste, fut proclamé député de la première circonscription de Montluçon, aux lieu et place de M. Vacher, républicain progressiste, qui avait été déclaré élu par la commission de recensement, à 3 voix de majorité. Mais de toutes ces discussions la plus passionnée, la plus violente et la plus triste aussi fut celle qui se déroula au sujet de l'élection de M. Turrel, ancien ministre des travaux publics, dans la deuxième circonscription de Narbonne. Au cours de la période électorale, un journal de Toulouse, le « *Télégramme* », avait publié le dossier confidentiel d'un ex-officier, concurrent radical-socialiste de M. Turrel. L'ancien ministre fut accusé, à la tribune de la Chambre, de s'être lui-même procuré ces notes secrètes au ministère de la guerre et de les avoir, dans un intérêt personnel, livrées à la publicité. Cette accusation s'appuyait sur la production d'un manuscrit dont M. Turrel reconnaissait pour sienne l'écriture, mais qu'il déclarait être une copie et non le brouillon de l'article du « *Télégramme* ». Renversant au surplus les rôles, l'accusé se faisait accusateur et mettait la Chambre au courant d'attaques odieuses dirigées contre sa vie privée et contre des membres de sa famille, notamment contre sa mère. Ecœurés, de nombreux députés demandèrent la clôture qui fut repoussée par 250 voix contre 236. M. Turrel déclara alors s'associer aux conclusions de M. Le Hérissé, député nationaliste de Rennes et l'invalidation fut décidée à mains-levées.

Au point de vue législatif proprement dit, l'œuvre de la nouvelle Chambre fut peu intéressante : elle se résume dans le vote des quatre contributions directes.

Pendant la même période, le Sénat qui n'avait point à procéder à des vérifications de pouvoirs, discuta divers projets ou propositions de loi, notamment le projet relatif aux quatre contributions directes, le projet sur les warrants agricoles et enfin celui qui tendait à ratifier la convention passée entre l'Etat et la Compagnie transatlantique pour le service postal entre le Havre et New-York, qui provoqua une intéressante comparaison entre les vitesses de nos paquebots et celles des paquebots étrangers.

En ce commencement du mois de juillet, le Sénat perdit l'un de ses membres les plus considérables, M. Buffet. Type accompli du parlementaire, M. Buffet comptait cinquante années entières de vie politique, ayant débuté, en 1848, à l'âge de 30 ans, comme ministre de l'Agriculture et du commerce dans le cabinet Odilon Barrot. Revenu plusieurs fois au pouvoir, ancien président de l'Assemblée nationale, ancien président du Conseil, sénateur inamovible, M. Buffet occupait au Sénat une place d'honneur, prenant jusqu'à la fin de sa verte vieillesse une part importante à toutes les discussions. Amis politiques et adversaires l'écoutaient avec la déférence due à sa longue expérience et à la droiture de son caractère. M. le président Loubet prononça l'éloge funèbre que méritait le collègue disparu et M. Barbey, président de l'un des groupes républicains, émit l'avis que la haute Assemblée voudrait sans doute lever sa séance en signe de deuil. Ce délicat hommage d'un adversaire politique, qui eut l'assentiment unanime, fut hautement apprécié et M. Audren de Kerdrel, président du groupe de droite auquel appartenait M. Buffet, remercia M. Barbey et se déclara « fier d'appartenir à une Assemblée où l'on savait oublier les dissentiments politiques pour ne se rappeler que les services rendus et le talent dépensé ».

II. Les vacances parlementaires. — L'attention publique, pendant les vacances, fut à peu près entièrement absorbée par les péripéties de l'affaire Dreyfus. Il convient toutefois de mentionner les élections cantonales, un important mouvement administratif, la réorganisation de l'Algérie, un échange de télégrammes entre le Président de la République et l'Empereur de Russie, la note russe sur le désarmement, enfin la grève des terrassiers et la tentative de grève générale du « syndicat Guérard ».

1. Le renouvellement par moitié des conseils généraux. Elections cantonales — Les élections pour le renouvellement de la moitié des conseils généraux eurent lieu le 30 juillet. Il y fut procédé dans le calme le plus complet. La situation respective des partis ne se trouva pas sensiblement modifiée et à peu près partout les républicains progressistes demeurèrent maîtres de leur majorité.

2. Mouvement administratif. — Presque immédiatement après la clôture de la session parlementaire, le Gouvernement procéda à d'importants remaniements du corps préfectoral. Grâce à sa longue existence, en effet, le ministère Méline avait fini par donner à ce corps une réelle homogénéité, et habitué ses membres à pratiquer dans les départements une politique strictement conforme aux principes du gouvernement qu'ils représentaient. A mesure que la scission entre radicaux et modérés s'était accentuée, le mécontentement des premiers, atteints dans leur influence,

heurtés dans leurs intérêts électoraux, s'était aigri et leur désir de revanche était devenu d'autant plus vif que parfois des excès de zèle avaient pu paraître en certains cas faire incliner l'administration trop à droite. Aussi lorsque le cabinet Brisson s'était constitué, les radicaux avaient-ils bien volontiers consenti l'abandon de beaucoup de leurs idées, mais ils entendaient que ce sacrifice eût sa compensation immédiate sur un autre terrain. Ainsi la politique se trouvait rapetissée et, des questions de principes descendait à de médiocres questions de personnes. Le ministère donna donc satisfaction à ses amis ou du moins il s'y essaya sans pourtant les contenter tous. Douze préfets quittèrent l'Administration, beaucoup d'autres subirent des déplacements et les sous-préfets ne furent pas plus épargnés. De pareils à-coups sont inévitables lorsqu'il y a lutte entre les partis et qu'un brusque déplacement du pouvoir se fait; mais, pour qu'ils ne soient pas néfastes, il faut qu'ils soient rares; trop souvent répétés, ils désorganisent les services publics et concourent à la formation d'un corps de fonctionnaires sans autorité et sans prestige, sceptiques et sans convictions, partagés entre le désir de ne point désobliger le gouvernement du jour et la crainte de déplaire à celui du lendemain.

3. Réorganisation générale de l'Algérie. — Le 27 juillet, M. Laferrière, vice-président du Conseil d'Etat, avait, avec un esprit de dévouement auquel il faut rendre hommage, consenti à renoncer à sa haute et tranquille situation pour assumer les lourdes charges du gouvernement général de l'Algérie. Un mois plus tard, le 26 août, le *Journal officiel* promulguait une série de décrets portant réorganisation de la colonie.

Préparés ou tout au moins inspirés par le nouveau gouverneur général, ces décrets permettaient de prévoir quelle serait l'orientation de son administration et de sa politique.

Le premier décret était relatif aux attributions du gouverneur général. Il reproduisait la plupart des dispositions du décret du 31 décembre 1896, mais il en modifiait quelques-unes « de manière, disait le président du Conseil dans son rapport au président de la République, à fortifier ou à préciser les pouvoirs du gouverneur sur les points où ils pouvaient paraître insuffisants ou incertains ». Doté du droit de préséance sur tous les fonctionnaires civils et militaires, le gouverneur devait encore être consulté sur leur nomination. D'autre part, il devenait seul maître des décisions à prendre pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Algérie, à la triple condition suivante:

1° Délibération préalable des deux autorités civiles et militaires; 2° exécution de la décision par l'autorité militaire seule, sous sa responsabilité; 3° information immédiate donnée au ministre compétent des décisions prises.

Le second décret établissait sous le nom de *Délégations financières algériennes*, un corps électif nouveau, permettant à l'ensemble des contribuables français ou sujets français de se faire entendre dans toutes les questions d'impôts, au moyen de délégués librement élus. Ces délégations devaient être au nombre de trois, représentant respectivement les colons,

les contribuables des villes et villages autres que les colons, enfin les indigènes musulmans. Elles devaient constituer des assemblées à peu près uniquement consultatives et délibérer séparément. Le gouverneur pouvait toutefois, par arrêté les réunir toutes trois, ou seulement deux d'entre elles, pour l'examen de questions d'intérêt commun.

Le troisième décret réorganisait le conseil supérieur de gouvernement et y introduisait jusqu'à concurrence de plus de moitié de ses membres, des éléments électifs issus des délégations financières et des conseils généraux.

Parlant des deux assemblées établies ou réformées, le président du Conseil disait dans son rapport précité :

« Les règles traditionnelles qui président aux rapports de l'Algérie avec sa métropole ne permettaient pas au gouvernement de donner à ces deux assemblées, notamment en matière budgétaire, d'autres attributions que des attributions purement consultatives. En effet, le budget de l'Algérie a toujours été un budget d'Etat. Nul ne pourrait admettre qu'il cessât de l'être pour tout ce qui concerne les dépenses de souveraineté, c'est-à-dire celles qui ont trait à la direction politique de la colonie, à sa défense sur terre et sur mer et aux autres grands services publics qui assurent le respect du droit national et de l'autorité de la justice.

Mais de bons esprits ont pensé qu'en dehors de ce budget de souveraineté, il pourrait y avoir place en Algérie pour un budget spécial analogue aux budgets coloniaux, s'alimentant au moyen de ressources dont la métropole abandonnerait la disposition à notre France algérienne.

Peut-être pourrait-elle lui conférer aussi une personnalité civile et financière, lui permettant d'avoir un patrimoine et de faire appel au crédit en vue d'exécuter de grands travaux d'intérêt public ».

Le président du Conseil se hâtait bien d'ajouter que la réalisation d'une pareille idée ne pourrait résulter que de décisions législatives, mais c'était déjà un indice très remarquable et une promesse pour l'avenir que ces corps nouveaux eussent été de telles sortes organisés qu'il fût possible par la suite, de leur permettre, sans les modifier, d'exercer les attributions nouvelles dont le pouvoir législatif consentirait à les doter. « Ils offrent, en effet, disait le président du Conseil, par leur composition, assez de garanties de compétence et d'étroite communauté de vues avec les populations algériennes pour que leur autorité morale puisse se transformer, si la métropole y consent, en une autorité effective et légale ». Ainsi l'organe était créé tout prêt à remplir la fonction dont il ne pouvait manquer d'être investi plus tard.

Le quatrième et dernier décret avait pour objet de réformer assez profondément l'organisation des consistoires israélites et de les confiner dans leurs attributions d'ordre religieux et ecclésiastique.

On le voit par ce bref exposé, une œuvre considérable marquait l'entrée en fonctions de M. Laferrière, qui permettait de discerner que les efforts de son administration tendraient à pacifier les esprits en Algérie et à doter la colonie d'une personnalité civile et financière. C'était d'un heureux augure.

4. L'anniversaire de Cronstadt. Le tsar et le désarmement. — Le 26 août,

anniversaire de la proclamation de l'alliance franco-russe, le Président de la République française et l'Empereur de Russie échangèrent les télégrammes suivants :

Télégramme du Président :

A Sa Majesté l'empereur Nicolas II, à Peterhof.

Le Havre, 25 août, 4 h. 47, soir.

La présence à bord du *Pothuau*, il y a un an, de l'Empereur et de l'Impératrice de Russie, les déclarations qui ont été échangées à l'ombre de nos couleurs en rade de Cronstadt nous sont des souvenirs trop chers pour que je laisse passer cet anniversaire sans assurer à nouveau Votre Majesté de ma bien vive gratitude pour l'accueil qu'elle a fait au Président de la République française.

Nos sentiments n'ont pas varié, et je suis, aujourd'hui comme alors, le fidèle interprète du peuple français en renouvelant à Votre Majesté l'expression des vœux ardents que nous formons pour son bonheur, pour celui de la famille impériale et pour la grandeur de la Russie.

FÉLIX FAURE.

Télégramme du Tsar :

A son Excellence M. Félix Faure, président de la République française, au Havre.

Peterhof-Alexandria, 26 août 1898, 1 h. 12, soir.

Nous sommes vivement touchés, l'Impératrice et moi, des sentiments que vous avez bien voulu nous exprimer, en votre nom et en celui du peuple français, à l'occasion de l'anniversaire de notre visite à bord du *Pothuau*. Nous aimons à nous reporter en pensée à ces moments historiques dont le souvenir ne saurait s'effacer, et il m'est particulièrement agréable de pouvoir vous renouveler à cette date, l'expression des vœux chaleureux et invariables que nous ne cessons de former pour vous, Monsieur le Président, et pour la France amie.

NICOLAS.

Deux jours après cet échange de dépêches, le *Messager officiel* de Saint-Pétersbourg publiait, par ordre de l'Empereur, une note que le comte Mouraview, ministre des Affaires étrangères, avait remis le 12/24 août aux représentants de toutes les puissances en Russie.

Dans cette note d'une grande élévation de pensée, était posée, non pas, comme on l'a dit à tort, la question du *désarmement*, mais celle de la *limitation des armements*. Emu du danger que faisait courir au progrès de la civilisation et à la paix du monde le continuel accroissement des armements, le Tsar proposait à tous les gouvernements la réunion d'une conférence qui aurait à s'occuper de ce grave problème.

La proposition impériale reçut partout un accueil sympathique et la presse de tous les pays rendit un unanime hommage à l'esprit généreux du souverain qui avait eu la noble ambition de prévenir les maux de la guerre et d'empêcher que tant de forces vives continuassent à être détournées de leur vrai but qui est de concourir au bien être des peuples. Mais, avec quelque scepticisme, une inquiétude perçait, chez nous surtout. On se demandait comment la conférence, si elle voulait assurer la paix de

l'Europe, pourrait éviter de trancher la question d'Alsace-Lorraine et comment, si elle prétendait la résoudre, elle réussirait à mettre d'accord la France et l'Allemagne. On voulait savoir si le gouvernement français avait prévu les moyens d'éviter cette difficulté, si même il avait été préalablement averti des intentions de Nicolas II ou si son initiative l'avait surpris dans l'ignorance. On annonça qu'il serait, dès la rentrée du Parlement, interrogé sur ces divers points ainsi que sur les suites qu'il comptait donner à la circulaire du comte Mouraview.

5. L'affaire Dreyfus. — Mais toutes les questions que nous venons d'énumérer brièvement n'étaient pas capables, si intéressantes qu'elles fussent ou si graves, de retenir longtemps l'attention publique toute entière sollicitée par les péripéties de l'affaire Dreyfus qui continuait à passionner les esprits.

Trop longtemps le pays a souffert des incidents multiples qui a fait naître cette malheureuse affaire. Il est fort pénible d'avoir à les rappeler. Nous le ferons tout au moins le plus brièvement possible.

Le fait saillant dans la période où se place notre récit fut l'interpellation Castelin (7 juillet). C'est alors que M. Cavaignac, ministre de la guerre, essaya de porter à la tribune une démonstration en règle de la culpabilité de Dreyfus.

L'impression produite par ce discours fut énorme. La Chambre vota l'affichage par 545 voix. Et on put croire un instant que l'affaire était terminée.

C'était une illusion qui ne tarda pas à se dissiper.

Comme il fallait s'y attendre, les pièces portées à la tribune par M. Cavaignac ne firent que donner un aliment nouveau à la discussion.

Avons-nous besoin de rappeler les incidents qui suivirent l'arrestation du commandant Esterhazy, et peu après de celle du commandant Picquart ; les retentissants débats du procès Zola ; la comparution du commandant Esterhazy, remis en liberté, devant un conseil d'enquête. Tous ces événements, qui passionnant l'opinion, s'effacent devant l'émotion qui s'empara du pays lorsque l'on apprit l'arrestation du lieutenant-colonel Henry, qui s'était reconnu l'auteur de la principale pièce sur laquelle M. Cavaignac s'était appuyé à la tribune pour fournir la démonstration de la culpabilité de Dreyfus, et peu après son suicide.

Dès lors, les événements se précipitent : la démission du chef d'état-major général, M. de Boisdeffre, la retraite de M. Cavaignac, tout fait prévoir que la révision est proche.

Le 17 septembre le Conseil des ministres, considérant que le faux du colonel Henry constituait le fait nouveau prévu par la loi de 1895 sur la révision, autorise le garde des sceaux à réunir pour la consulter la commission légalement instituée au ministère de la justice. Et quelques jours après, malgré l'avis défavorable de la commission, en dépit des démissions du général Zurlinden, ministre de la guerre, qui avait remplacé M. Cavaignac, et de M. Tillaye, ministre des travaux publics, le garde des sceaux saisissait la Cour de cassation de la demande de révision.

6. Rentrée des chambres. Chute du ministère Brisson. — Les Chambres étaient convoquées en session extraordinaire pour le 25 octobre.

Elles n'allaient pas tarder à voir leurs travaux interrompus et leurs débats passionnés à nouveau par l'affaire Dreyfus qui continuait à diviser le pays en deux camps, les révisionnistes et les antirévisionnistes.

Et en effet, c'est dès la première séance que se produisit ce fait, peut-être sans précédent dans les annales parlementaires, de la démission, en pleine Chambre, à la tribune, sans qu'il eût au préalable avisé ses collègues, du général Chanoine, qui avait remplacé au ministère de la guerre le général Zurlinden. On peut juger de l'émotion produite par ce coup de théâtre.

La Chambre était tiraillée entre des sentiments contraires : le désir d'affirmer la suprématie du pouvoir civil, la crainte de paraître attaquer l'armée. Quant au ministère, il avait contre lui des adversaires de toutes sortes : les nationalistes qui ne lui pardonnaient pas son revirement dans l'affaire Dreyfus, les socialistes qui lui en voulaient d'avoir fait appel, au cours de la grève des terrassiers à un déploiement de forces militaires comme on n'en avait jamais vu dans aucune grèves même sous les régimes les plus autoritaires et qui avait fait ressembler Paris pendant quelques jours à une ville en état de siège.

Les républicains modérés étaient en outre très mal disposés à la suite du mouvement préfectoral paru récemment au *Journal officiel* et qui avait fait, au profit du parti radical, des coupes sombres parmi les préfets suspectés de peu d'attachement aux idées avancées, quelle que fût l'ancienneté de leurs services.

Toutes ces causes réunies expliquent le vote sur l'amendement de Mahy invitant le gouvernement à mettre un terme à la campagne d'injures organisée contre l'armée » qui fut adopté par 296 voix contre 243, malgré l'opposition du président du conseil. Vainement les radicaux essayèrent-ils de sauver le ministère en proposant une motion qui contenait une expression de confiance. Par 286 voix contre 254 la Chambre refusa de les suivre.

Zédix.

BELGIQUE

Sommaire. — 1. La décadence du parlementarisme en Belgique. — 2. Révision du code de procédure pénale militaire. — 3. Lois administratives. — 4. Lois sociales. — 5. Loi électorale. — Première crise ministérielle. — 6. Projet de représentation proportionnelle restreinte. — 7. Le nouveau cabinet de Smet de Waeyer. La représentation proportionnelle.

1. — La Décadence du parlementarisme en Belgique. — La session de 1898-99 marquera dans l'histoire parlementaire de la Belgique comme la plus longue, la plus bruyante et la plus vide du XIXe siècle. Commencée le 8 novembre 1898 elle n'a été clôturée le 9 novembre 1899 que par l'arrivée de la date fixée par la Constitution pour l'ouverture d'une nouvelle session ; pendant toute cette année la Chambre des représentants n'a cessé de siéger, sauf quelques courtes interruptions d'une ou deux semaines, et même à plusieurs reprises elle a prolongé pendant des mois entiers la durée habituelle de ses séances.

Et pourtant l'œuvre législative réalisée durant cette interminable session est loin d'être féconde. Deux titres du nouveau code de procédure pénale militaire ; diverses lois relevant les traitements de la magistrature, des employés des greffes, de certains instituteurs primaires ; une loi réorganisant le personnel des services administratifs, des officiers comptables du matériel d'artillerie, des adjoints du génie, du personnel du service de santé et du service vétérinaire ; une loi mettant à la charge de l'Etat le casernement de la gendarmerie qui incombait autrefois aux provinces ; une loi permettant les associations de communes et de provinces pour l'exploitation des chemins de fer vicinaux ; une loi concernant la sécurité et la santé des ouvriers employés dans les entreprises industrielles et commerciales ; une loi sur la pêche fluviale ; une loi sur la police du roulage ; quelques dispositions isolées sur des points de détail et quelques projets d'intérêt local : voilà toute l'œuvre produite par notre parlement. Ajoutons que toutes ces lois à l'exception des titres du Code de procédure pénale militaire furent à peine discutées et rapidement votées par nos députés. Les interpellations plus nombreuses que jamais, les incidents violents volontairement soulevés et prolongés, la discussion des budgets, les délibérations interminables sur un projet relatif au contrat de travail et dont le vote par la Chambre a été tellement retardé que le Sénat n'a pu encore le discuter, enfin l'obstruction systématique faite par un petit groupe de l'extrême gauche au projet de loi électorale, ont occupé tour à tour les nombreuses et longues séances de la Chambre.

Trop souvent d'ailleurs nos députés nous ont donné le triste spectacle d'une assemblée incohérente, tapageuse et impuissante devant une petite bande d'énergumènes. Dès le début de la session, M. Demblon n'avait-il pas sans rime ni raison, accusé de détournement un homme politique éminent de la droite dont le désintéressement privé avait toujours fait l'ad-

miration de ses adversaires aussi bien que de ses amis politiques ? A plusieurs reprises notre vocabulaire parlementaire s'est enrichi d'injures grossières ou absurdes et plus d'un représentant du peuple, à bout de sa collection d'outrages, eut recours aux sifflets ou à d'autres instruments bruyants. Vers la fin du mois de juin, lorsqu'un vent de folie passa sur les Parlements d'Europe, notre Chambre des représentants tint à conserver la première place parmi les assemblées en délire et peu s'en fallut que les débats parlementaires ne dégénérassent en lutte corps à corps.

Ces nouvelles mœurs ont obligé la Chambre à introduire encore de nouvelles dispositions dans son règlement. Pour empêcher les interpellations d'entraver tout à fait les travaux législatifs, elle a dû leur assigner une séance chaque semaine. Elle a décidé en outre que lorsque la clôture d'une discussion sera demandée, quatre orateurs au plus seront entendus et le temps de parole de chacun d'eux ne pourra excéder quinze minutes.

Plus tard aussi pour mettre fin à l'obstructionnisme dirigé par M. Smeets qui faisait procéder à des appels nominaux réitérés pendant que la gauche socialiste quittait la séance, il fut établi qu'un appel nominal n'aurait lieu que si la demande était appuyée par dix membres et que ces membres qui auraient provoqué ainsi un appel nominal seraient comptés comme présents.

Enfin dorénavant la durée normale des séances sera prolongée pendant la discussion des budgets. A la suite des scandaleux incidents du mois de juin, MM. de Lantsheere, ancien président de la Chambre, Tack, ancien vice-président, de Smet de Naeyer et Woeste, ministres d'Etat, proposèrent d'ajouter au règlement un nouvel article aux termes duquel l'exclusion temporaire sera prononcée contre les membres qui par des cris, des sifflets, des interruptions persistantes, des manifestations quelconques entravent les délibérations de l'Assemblée et contre ceux qui se rendent coupables de violences à l'égard d'un de leurs collègues. La Chambre n'a pas encore eu à se prononcer sur cette proposition ; mais sans aucun doute elle sera adoptée au cours de la nouvelle session.

2. Révision du Code de procédure pénale militaire. — La procédure devant nos tribunaux militaires se trouvait encore réglementée par une série de dispositions surannées, empruntées principalement au régime hollandais, pleines de lacunes et d'obscurités, et en complète contradiction avec les principes de notre droit public.

Devant le Sénat le rapporteur caractérisait ainsi la législation en vigueur : « L'inculpé est traité comme un condamné ; la détention préventive n'a « pas de limites ; la communication du dossier à la défense dépend du bon « vouloir du ministère public ; l'accusé ne reçoit pas d'assignation, il n'est « prévenu ni de l'accusation ni du jour du jugement ; le ministère public « instruit l'affaire, délibère avec le juge, assimilant ainsi toutes les fonc- « tions et, pour couronner le tout, le juge peut condamner pour des faits « que la loi n'a pas prévus ! »

L'œuvre de réforme indispensable est loin d'être achevée dès aujourd'hui. Deux titres sur sept que doit contenir le nouveau Code, ont été votés et mis en vigueur, le premier, qui détermine la compétence des juridictions militaires, le second qui règle l'organisation de ces juridictions.

A la Chambre des représentants, les socialistes et les radicaux réclamèrent énergiquement, quoique sans espoir de succès, la suppression totale des juridictions militaires en temps de paix. Mais lorsqu'il s'agit de déterminer la compétence de celles-ci, divers groupes de droite, les démocrates chrétiens et les antimilitaristes du banc d'Anvers, se joignirent aux députés de la gauche pour attaquer les propositions du gouvernement qui confiaient aux conseils de guerre le soin de juger non-seulement toutes les infractions aux lois pénales militaires, mais encore les délits de droit commun commis par les militaires et les personnes assimilées aux militaires. Leurs efforts combinés pour faire rendre aux juridictions ordinaires la connaissance de ces dernières infractions échouèrent cependant, surtout, semble-t-il, à raison de la crainte qu'éprouva la majorité de soulever de multiples conflits de compétence. Les adversaires des conseils de guerre remportèrent toutefois un léger succès à propos du duel. Le projet du gouvernement renvoyait à la juridiction ordinaire le jugement des duels entre militaires et civils; la grande majorité de droite par hostilité pour le préjugé du duel, plus vivace dans l'armée que partout ailleurs, et la gauche toute entière prête à voter toutes les restrictions à la compétence de ces juridictions extraordinaires, votèrent un amendement qui enlevait en tout cas aux conseils de guerre la connaissance des duels.

Le Sénat ne se contenta pas cette fois d'entériner le projet adopté par la Chambre; à côté d'amendements assez nombreux de détail ou de pure forme, il crut bon d'introduire quelques modifications importantes que la Chambre ratifia ensuite. Tout d'abord il fut à peu près unanime à rétablir à propos du duel le texte du projet gouvernemental. C'est que le rapporteur de la Commission avait établi devant le Sénat que les juridictions militaires sont aussi sévères pour les duellistes que les tribunaux civils, que la justice militaire aurait bien plus de facilités pour rechercher les infractions commises par des militaires, enfin que les conseils d'honneur de l'armée avaient si bien réussi à prévenir les duels que depuis trois années on n'en connaissait pas un exemple dans l'armée belge. Le Sénat adopta aussi un amendement de M. Picard d'après lequel les dispositions relatives à la condamnation conditionnelle étaient rendues applicables, pour les peines autres que les peines militaires, aux infractions commises par les personnes qui appartiennent à l'armée.

La Chambre des représentants, malgré les efforts d'un député progressiste M. Heupgen, qui en avait montré l'inconstitutionnalité, avait adopté une disposition ainsi conçue : « Quand une place est investie par l'ennemi, ou « quand en cas de guerre, elle se trouve dans les circonstances qui, d'après « les règlements militaires, constituent l'état de siège, tous les habitants « sont justiciables de la juridiction militaire : 1° pour les crimes ou délits « prévus au titre I du livre II du code pénal ; 2° pour les infractions aux « mesures prises en vue de la défense de la place et pour lesquelles le com- « mandant aura édicté des pénalités. La mise en vigueur de cette disposi- « tion est annoncée aux habitants par un arrêté royal, ou par une procla- « mation du commandant déterminant les peines à appliquer à ces « dernières infractions. » Cette disposition réglementant l'état de siège était

en contradiction flagrante avec plusieurs articles de la Constitution. Mais n'y a-t-il pas des cas de force majeure où l'état de siège doit être proclamé, où le salut public exige la concentration de ces pouvoirs exorbitants dans les mains du commandant militaire ? Cette considération avait entraîné le vote de la majorité de la Chambre. Cependant la Commission du Sénat proposa de rejeter cet article, par respect pour la Constitution. Sans doute pensait-elle, il y aura des cas de force majeure où la Constitution sera fatalement violée dans l'intérêt même du peuple et de la patrie, mais appartient-il à la loi de prévoir d'avance, d'autoriser et ainsi de provoquer de telles violations ? Ne vaut-il pas mieux, pour assurer la conservation des droits des citoyens et restreindre dans les limites strictement exigées par le salut de la patrie les atteintes à ces droits, laisser aux commandants militaires toute l'initiative et par conséquent toute la responsabilité de ces mesures ? La majorité du Sénat partagea cette manière de voir et rejeta la disposition votée par la Chambre, elle ne laissa passer dans la loi relativement aux places en état de siège qu'un article soumettant tous les habitants à la juridiction militaire « pour toutes les infractions aux lois ordi- « naires et conformément à celles ci », lorsqu'il n'existe pas de tribunaux ordinaires, ou que ceux-ci ont cessé de fonctionner.

Le titre II du nouveau code a mis fin au rôle complexe de nos anciens auditeurs militaires, officiers du ministère public, juges d'instruction, greffiers, membres à titre consultatif des conseils. Près de chaque tribunal militaire, il y aura désormais une commission judiciaire d'instruction composée autant que possible de l'officier du ministère public et de deux officiers de l'armée. En dehors de la présidence de ces commissions d'instruction, les auditeurs sont strictement maintenus dans leur rôle de ministère public. La cour militaire et les conseils de guerre sont assistés de greffiers civils. De plus la loi installe dans chaque tribunal à côté des juges militaires recrutés à tour de rôle parmi les officiers en service actif, un membre civil appartenant à la magistrature ordinaire. A la cour militaire ce membre civil est le président même ; il est nommé par le roi parmi les membres des cours du pays et est inamovible. Au sein des conseils de guerre, le membre civil prend rang immédiatement après le président : il est nommé par le roi pour un terme de trois ans parmi les juges effectifs des tribunaux de première instance. Quant aux fonctions du ministère public près des juridictions militaires, elles ne peuvent, comme par le passé, être confiées qu'à des docteurs en droit.

3. Lois administratives. — La police du roulage et de la circulation restait confiée, en vertu de la loi de 1791, aux autorités communales. L'extension considérable des moyens de locomotion rapide avait fait sentir la nécessité d'une règlementation uniforme pour tout le pays. Et depuis plusieurs années le gouvernement sollicitait du parlement une délégation qui lui permît de porter des règles générales et uniformes, applicables à la circulation sur toutes les routes. L'art 1er de la loi votée au cours de la dernière session définit ainsi les droits nouveaux accordés au pouvoir central : « Le gouvernement est autorisé à faire par arrêté royal des règlements « généraux, (ayant pour objet la police du roulage et de la circulation de

« tous les moyens de transport par terre, des animaux de trait, de charge, « ou de monture et des bestiaux. — Il prendra au préalable l'avis des dépu- « tations permanentes. En ce qui concerne les routes de l'Etat, dans les « cas urgents cette consultation n'est pas requise pour l'exercice du droit « de police conféré au gouvernement. — Des règlements complémentai- « res peuvent être arrêtés, soit par les conseils provinciaux, soit par les « conseils communaux ».

Cette réforme attendue impatiemment par les cyclistes et automobilistes ne fut pas obtenue sans peine et sans difficulté. Le gouvernement avait eu le tort dans son premier projet de définir en termes trop vagues et trop généraux, les pouvoirs réglementaires qu'il sollicitait. Déjà la première délibération, assez courte, mais passablement confuse, avait forcé le ministre, M. De Bruyn, à renoncer à une partie de la délégation demandée. Mais ce fut surtout au cours de la seconde délibération que le projet eut à subir les attaques des partisans de l'autonomie communale. Tandis que les uns contestaient la nécessité d'une délégation quelconque au gouvernement, d'autres s'efforçaient de la contenir dans des limites étroites ; et au milieu de toutes les opinions contradictoires qui se succédaient, la confusion s'accentuait à tel point qu'un jurisconsulte d'esprit lucide et prompt, comme M. Wœste, se croyait successivement en quelques instants deux fois en parfait accord, deux fois en complet désaccord sur la même question avec le ministre. La Chambre, lasse de discuter en pleine obscurité, allait renvoyer le projet à la section centrale, quand heureusement M. de Lantsheere vint en quelques paroles apporter un peu de clarté dans le débat. Il montra pour calmer les appréhensions des défenseurs des autorités locales que le projet n'enlevait aucun des droits de propriété et d'administration que possèdent les communes et les provinces sur leurs propres routes, qu'il attribuait seulement au gouvernement le droit de police du roulage et de la circulation sur toute la voirie. Grâce à cette intervention la loi fut votée presque à l'unanimité.

Une autre loi d'ordre administratif, due celle-ci à l'initiative parlementaire mérite d'être signalée. Une loi de 1883 préparée par M. Graux, ministre des finances dans le dernier cabinet libéral, avait confié la construction et l'exploitation des chemins de fer d'intérêt local à une « Société nationale des chemins de fer vicinaux » dont le capital était formé par l'Etat, les provinces et les communes intéressées. En 1885, M. Bernaert, chef du cabinet conservateur, fit modifier ce régime : une nouvelle loi permit, d'une part, aux particuliers de participer à la formation du capital de la Société nationale, et à celle-ci, d'autre part, de céder l'exploitation des lignes qu'elle avait construites. En fait la société s'empressa de concéder toujours l'exploitation de ses lignes soit à des particuliers. soit à des sociétés privées. Il arriva même que sur divers points de la Flandre, des communes s'associèrent en empruntant les formes des sociétés commerciales, sollicitèrent et obtinrent la concession de l'exploitation des lignes qui traversaient leurs territoires. Mais dans ces dernières années la Société nationale eut des doutes sur la légalité de la constitution de telles sociétés et refusa d'aller plus avant dans cette voie; c'est pour lever ces scrupu-

les que divers députés déposèrent une proposition de loi qui reconnaissait expressément aux communes le droit de s'associer pour solliciter la concession de l'exploitation des chemins de fer vicinaux. Appuyée par le ministère dans lequel venait d'entrer l'un des signataires, la proposition semblait devoir être adoptée sans contestation. Cependant on vit se lever à droite des hommes comme M. de Smet de Naeyer et Woeste, qui au nom des droits de l'initiative privée voulaient s'opposer à toute extension de l'exploitation par les sociétés intercommunales ; d'aucuns croyaient même devoir agiter à ce sujet le spectre du collectivisme. Mais la majorité ne se laissa pas ébranler et elle vota la proposition dans une forme un peu modifiée par M. Schollaert, ministre de l'intérieur. Il est aujourd'hui expressément reconnu par la loi que les communes peuvent s'associer entre elles et avec les provinces et même avec des particuliers, en vue d'obtenir de la Société nationale des chemins de fer vicinaux la cession de l'exploitation des lignes traversant leur territoire ou dont le capital de fondation a été formé avec leur concours. Mais elles doivent préalablement soumettre leur demande de concession à l'avis de la députation permanente et à l'approbation du roi. Ces sociétés internationales ne jouissent en principe d'aucun privilège : elles n'ont aucun droit de préférence sur les sociétés privées lors de l'adjudication des lignes ; elles sont soumises à tous les impôts ; elles doivent se conformer à la loi sur les sociétés commerciales pour autant qu'il n'est pas nécessaire d'y déroger à raison de leur nature spéciale ; toutefois sans perdre leur caractère civil, elles jouissent des avantages accordés par la loi aux sociétés commerciales.

4. Lois sociales. — Les réformes législatives réalisées en matière sociale au cours de la dernière session ont été fort peu nombreuses. La Chambre des représentants a consacré, il est vrai, plus de vingt-cinq séances à la discussion d'un projet relatif au contrat de travail, mais elle n'a pu arriver à le voter définitivement que le 8 septembre et les délibérations du Sénat ont dû être renvoyées au cours de la session suivante.

L'unique loi sociale promulguée cette année est une *loi concernant la sécurité et la santé des ouvriers employés dans les entreprises industrielles et commerciales*. Notre législation ne permettait au gouvernement d'ordonner des mesures de précaution et de protection qu'à l'égard des établissements industriels classés comme dangereux, insalubres ou incommodes ; encore faut-il ajouter que l'ancienne loi n'envisageait l'insalubrité qu'au point de vue exclusif des voisins, sans se préoccuper des ouvriers employés dans l'usine ou l'atelier. Le gouvernement sollicitait dans son projet le pouvoir de réglementer tous les ateliers, même non classés, au point de vue de la santé et de la sécurité des ouvriers, et croyait l'obtenir sans contestation. Mais il rencontra une opposition vive et tenace de la part de M. Woeste qui de plus en plus se posait en défenseur de la liberté individuelle et de M. Debeke, député d'Anvers, qui depuis l'ouverture de la session ne manquait aucune occasion de combattre ce qu'il appelait la manie de réglementation de l'administration. D'autres membres manifestaient d'ailleurs certaines craintes au sujet de l'extension illimitée du pouvoir reglementaire

que concédait le texte du projet. Aussi M. Cooreman, ministre de l'industrie et du travail, présenta un nouveau texte précisant mieux la nature et l'objet de la délégation accordée au gouvernement et établissant certaines garanties. D'après la loi nouvelle, le gouvernement est autorisé à prescrire aux patrons et aux ouvriers les mesures propres à assurer la salubrité des ateliers ou du travail et la sécurité des ouvriers dans toutes entreprises industrielles et commerciales dont l'exploitation présente des dangers, à l'exception toutefois des entreprises où le patron ne travaille qu'avec des membres de sa famille habitant chez lui, ou avec des domestiques ou gens de maison. Il peut prescrire la déclaration des accidents de travail qui surviennent dans ces entreprises. Toutefois il ne pourra exercer ses pouvoirs que par voie d'arrêtés généraux, s'appliquant uniformément à tous les ateliers d'une même catégorie. De plus il devra, avant de prescrire des mesures de sécurité ou de salubrité, prendre l'avis des conseils de l'industrie et du travail, des députations permanentes et du conseil supérieur d'hygiène publique. Cependant l'avis de cette dernière assemblée peut être remplacé par celui de l'Académie de médecine ou du conseil supérieur du travail.

5. Loi électorale. Première crise ministérielle. — Depuis plusieurs années déjà la nécessité se faisait sentir de plus en plus pressante de modifier un point important de notre législation électorale : la répartition des sièges.

Depuis 1831, nous vivions sous un système empirique que personne n'avait jamais défendu et auquel aucun gouvernement n'osait toucher, par crainte d'être accusé par ses adversaires de tenter un odieux coup de parti. La division des circonscriptions électorales, abandonnée aux autorités provinciales, avait été tracée dans les diverses provinces d'après les vues les plus divergentes. Telles provinces riches et peuplées comme le Brabant n'avaient été découpées qu'en trois grands arrondissements, tandis que d'autres plus pauvres et peu habitées avaient multiplié les petites circonscriptions. Et nos députés étaient élus tantôt au scrutin de liste, tantôt au scrutin uninominal. Ce système n'offrait pas à l'origine de trop graves inconvénients : en 1831 le collège électoral de Bruxelles n'élisait que 7 députés, celui de Gand 6, ceux d'Anvers et de Liège chacun 4. Mais depuis lors, grâce à la concentration des populations dans les grandes villes et dans les centres industriels, chaque recensement amenait le législateur à augmenter le nombre des députés des grandes circonscriptions, tandis que les petits arrondissements ruraux dont la population restait à peu près stationnaire, continuaient à n'élire qu'un ou deux représentants. Aujourd'hui l'arrondissement de Bruxelles a dix-huit députés, Liège et Anvers en élisent chacun onze, Gand neuf, Charleroi huit ; et ces chiffres seront encore augmentés au prochain recensement. Et d'un autre côté neufs arrondissements ne sont représentés à la Chambre que par un député, neuf autres par deux députés.

M. Beernaert, le chef éminent du parti catholique qui avait réalisé la grande œuvre de la revision constitutionnelle, avait voulu entreprendre de

mettre fin à cette répartition illogique et dangereuse. Il offrit au Parlement une solution qui écartait toute idée de tricherie électorale : la représentation proportionnelle. Mais après avoir obtenu de la Chambre constituante une modification à un texte constitutionnel qui aurait pu dans une certaine mesure gêner l'application de cette réforme, il vit le projet de loi qu'il avait déposé, rejeté par les sections. Et ce fut l'occasion qui amena en 1894 sa retraite. Depuis lors les divers ministres qui lui avaient succédé, avaient ajourné toute solution à cause des divergences profondes que soulevait la question au sein de la majorité, comme d'ailleurs au sein de tous les partis. En dehors de quelques *beati possidentes* personne ne soutenait le maintien du *statu quo*. La représentation proportionnelle comptait des adhérents fidèles sur les bancs de la droite : M. Beernaert, M. Nyssens, ministre de l'industrie et du travail, le banc de Bruxelles, les démocrates chrétiens ; le petit groupe progressiste ; et les hommes les plus éminents de la gauche socialiste MM. Van der Velde, Anseele, Denis, Bertrand ne cachaient pas leurs sympathies pour ce système. Mais il avait contre lui la majorité de la droite, guidée par MM. Wœste et Helleputte qui ne cessaient de la combattre avec l'ardeur la plus tenace, et une partie du groupe socialiste conduite par MM. Defuisseaux. A droite les uns auraient voulu procéder à la division, au « découpage » des grands arrondissements ; d'autres plus logiques et plus radicaux voulaient étendre à toute la Belgique le régime du scrutin uninominal. Ce système préconisé surtout par M. Helleputte et quelques députés de la Campine avait été longtemps considéré comme n'ayant aucune chance d'aboutir. Mais dans le courant de décembre 1898 les hommes politiques s'aperçurent que le petit groupe des partisans du scrutin uninominal avait fait boule de neige, et entamait une propagande assidue sur les bancs de la droite. Il avait acquis l'adhésion au moins passive de M. Wœste et bientôt on voyait des ministres, notamment MM. Van den Peereboom et Schollaert, lui donner ouvertement et de la manière la plus active leur appui. L'opinion publique ne prêtait d'abord aucune attention à cette campagne qui restait confinée dans l'enceinte parlementaire ; on savait que les deux ministres les plus populaires, ceux qui s'étaient distingués par leur esprit d'initiative et de progrès, MM. de Smet de Nayer et Nyssens, lui étaient résolument hostiles. Mais voici qu'on apprenait que le Roi lui-même encourageait ses ministres à présenter un projet établissant le scrutin uninominal, et les bruits de crise ministérielle prenaient de plus en plus de consistance. Toutes ces nouvelles inattendues soulevaient dans le pays et surtout dans le parti catholique le plus vif émoi ; les grandes associations conservatrices se réunissaient pour protester contre les projets annoncés. Le professeur de droit public à l'Université de Louvain, M. Van den Heuvel, abandonnait un moment ses occupations habituelles pour montrer dans une brochure alerte et vive, avec l'autorité de sa science, les graves dangers que ferait courir au pays et au parti conservateur l'introduction du scrutin uninominal. Les opposants durent croire un instant leur cause perdue : le 20 janvier la démission de MM. de Smet de Naeyer et Nyssens devint certaine et le 23 les journaux annonçaient qu'ils étaient remplacés par les deux protagonistes du scrutin uni-

nominal MM. Helleputte et de Broqueville. Mais le lendemain matin le *Moniteur Officiel* annonçait la nomination de M. Liebaert comme ministre des finances et de M. Cooreman comme ministre de l'industrie et du travail, tandis que M. Van den Peereboom succédait à M. de Smet de Naeyer en qualité de chef du Cabinet.

Ce fut une stupéfaction générale. M. Liebaert était connu comme un adversaire décidé du régime uninominal, M. Cooreman était un des vice-présidents de l'Association pour la représentation proportionnelle. Ceux qui espéraient trouver dans la déclaration ministérielle le mot de l'énigme furent complètement déçus. M. Van den Peereboom se contenta d'annoncer qu' « à la suite d'un dissentiment au sein du gouvernement au « sujet d'une question importante relative à la législation électorale », le Roi avait accepté la démission de MM. de Smet de Naeyer et Nyssens. Il ajoutait que le nouveau ministère continuerait « à suivre la politique du « gouvernement précédent et qu'un de ses premiers soins serait après « mûr examen, de saisir la Chambre d'un projet de réforme électorale ». Rien ne put faire sortir le nouveau chef du Cabinet, ni ses collègues de leur silence sur leurs projets. Ni les déclarations de MM. de Smet de Naeyer et Nyssens qui tinrent à affirmer « de la manière la plus nette « qu'ils avaient quitté le pouvoir à cause de la formule du scrutin unino- « minal » qu'on voulait leur imposer et « parce qu'ils avaient jugé ne « pouvoir s'associer à une politique qui en consacrait le principe » ; ni les demandes d'explications venues de droite comme de gauche, ne purent amener d'autre déclaration que celle-ci : « le gouvernement ne s'est pas « constitué sur une formule déterminée; il examinera quel sera le sys- « tème à présenter à la législature, sans en avoir arrêté aucun pour le « moment ».

Cette attitude ambiguë du nouveau ministère ne manqua pas de donner naissance aux racontars les plus fantaisistes sur les causes de la crise ministérielle. Cependant les déclarations nettes et catégoriques des deux ministres démissionnaires et les renseignements précis pris aux sources les plus sûres ne permettent pas de douter que la question du scrutin uninominal est la seule qui ait provoqué un dissentiment formel et positif entre les membres de l'ancien Cabinet et que MM. de Smet et Nyssens ont abandonné leurs portefeuilles, parce qu'ils ne voulaient pas suivre sur ce point l'avis du Roi et de la majorité de leurs collègues. Mais comment le nouveau gouvernement n'annonçait-il pas un projet de scrutin uninominal? Il est fort difficile de savoir exactement ce qui se passa dans ces circonstances. D'après la version qui parut dès l'abord la plus probable et que les événements postérieurs ont confirmé, M. Van den Peereboom aurait accepté la mission de reconstituer un nouveau ministère, ayant comme premier point de son programme l'établissement du scrutin uninominal. Mais l'intense mouvement d'opposition qui se manifesta spontanément et subitement dans le parti catholique, leur fit comprendre clairement qu'il allait courir à un échec certain. Dans la nuit du 22 au 23 janvier changeant résolument son fusil d'épaule, il abandonnait les négociations déjà très avancées avec MM. Helleputte et de Broqueville et demandait le concours

de MM. Liebaert et Cooreman. Cependant il ne voulait pas rompre immédiatement et publiquement avec les partisans du scrutin uninominal, auxquels il venait de donner tant d'encouragements et d'espérances. Il préférait ajourner la solution jusqu'après une nouvelle étude de la question. Pour obtenir d'ailleurs quelque répit, il annonçait qu'il inviterait les membres de la majorité à venir conférer avec lui par petits groupes de quinze à vingt membres. Les députés qui se rendirent plus tard à ces convocations, curieux d'y recueillir au moins quelques indications sur les intentions toujours cachées du gouvernement, revinrent sans avoir rien appris. Le ministre invitait les députés à donner leurs avis, mais restait absolument muet sur ses propres projets; il fut bientôt évident que ces conférences n'aboutiraient à aucun résultat.

Cependant vers la fin du mois de février, le bruit se répandit que le gouvernement allait présenter un projet appliquant dans une mesure restreinte la représentation proportionnelle. Les doutes ne tardèrent pas à être levés, lorsqu'on vit M. Woeste, l'adversaire infatigable de cette réforme, l'ami et le soutien de M. Van den Peereboom, se retourner contre celui-ci et saisir les moindres occasions pour lui adresser des critiques de plus en plus vives devant le Parlement. A la rentrée des Chambres après le court congé de Pâques le ministre de l'intérieur M. Schollaert déposa un projet de loi relatif à l'élection des sénateurs et des représentants dans les grands arrondissements.

6. Projet de représentation proportionnelle restreinte. — Ce projet maintenait l'ancien système de l'élection à la majorité absolue dans tous les arrondissements élisant moins de six représentants et de trois sénateurs. Il n'appliquait donc en réalité la représentation proportionnelle qu'aux arrondissements de Bruxelles, Anvers, Gand, Liège, Charleroi, Mons et Louvain élisant ensemble 69 députés sur 152. Dans ces grandes circonscriptions, la représentation proportionnelle était organisée de la manière suivante : n'étaient admises à la répartition des sièges que les listes dont le chiffre électoral atteignait le sixième du total des votes valables ; ce chiffre électoral de chaque liste était formé par l'addition des votes valables ne contenant de suffrages qu'en faveur de cette liste seule ou d'un ou de plusieurs de ses candidats ; le quotient électoral était formé en divisant par le nombre de membres à élire le total des chiffres électoraux des listes admises à la répartition des sièges ; la répartition entre ces listes devait s'opérer en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral comprenait de fois entièrement ce quotient ; et comme les excédents inévitables de chaque liste devaient laisser inévitablement un ou plusieurs sièges sans attribution. la loi les accordait à la liste ayant obtenu le plus de voix. Dans chaque liste les mandats étaient successivement conféres aux candidats d'après le chiffre de suffrages qu'ils avaient personnellement recueilli et, parmi les non élus les trois candidats les plus favorisés étaient députés ou sénateurs suppléants et chargés éventuellement d'achever les mandats des députés ou sénateurs élus.

Le projet gouvernemental reçut un accueil peu encourageant. A droite,

certains anti-proportionnalistes l'acceptaient par résignation, tandis que M. Woeste, adversaire intraitable de la représentation proportionnelle, le déclarait « indéfendable » et se préparait à l'attaquer avec toute la vigueur et l'énergie de son talent ; les proportionnalistes se disposaient à le voter sans enthousiasme, et uniquement parce qu'ils se flattaient de trouver dans la future Chambre une majorité pour établir la représentation proportionnelle intégrale. Mais à gauche, proportionnalistes et anti-proportionnalistes, libéraux modérés, progressistes, radicaux, socialistes, jetaient feu et flamme contre le gouvernement et accusaient celui-ci de vouloir fausser la sincérité du régime représentatif. Vous maintenez, disaient-ils, le régime majoritaire dans les petits arrondissements où presque partout la majorité vous est acquise, pour l'appliquer aux grandes circonscriptions dans lesquelles vous êtes réduits à l'état de minorité perpétuelle, comme à Liège, Mons et Charleroi, ou dans lesquelles vos majorités ne sont qu'accidentelles comme à Bruxelles, ou pas assurées comme à Anvers et Gand. Vous assurez par là votre domination exclusive ; vous prenez votre part de mandats là où vous êtes ou risquez d'être en minorité, vous ne laissez aucun siège à vos adversaires là où vous êtes majorité. Toute espérance d'arriver à conquérir la majorité parlementaire est fermée aux partis de gauche, d'autant plus que vous favorisez encore votre propre parti en attribuant les sièges non répartis par la première distribution au groupe le plus puissant.

Cette argumentation était de nature à frapper l'opinion publique qui toujours en Belgique s'est montrée très rebelle à ce qu'elle considérait comme un coup de parti. Les députés proportionnalistes de droite insistaient vivement pour obtenir une application plus étendue de la représentation proportionnelle et espéraient obtenir des concessions sérieuses. Mais le gouvernement, croyant le pays calme et paisible malgré les excitations du parti socialiste et de la presse libérale maintint sans aucune modification ses propositions et le 23 juin il demanda de mettre la discussion de son projet à l'ordre du jour de la Chambre.

Ce fut le signal de scènes de désordre telles que notre Parlement n'en avait pas encore vues. Tandis que la gauche libérale et progressiste du Sénat comme de la Chambre annonçait sa volonté de ne prendre aucune part à la délibération d'un projet qui n'était qu'un coup de parti, les socialistes proclamaient leur intention de s'opposer par tous les moyens à la discussion. Et à peine la Chambre eût-elle décidé le 27 juin d'aborder le 5 juillet suivant le débat sur le projet de loi électorale, qu'ils montraient leur volonté bien arrêtée d'entraver absolument les travaux parlementaires. Non contents de soulever incidents sur incidents, de lancer injures sur injures aux ministres et aux députés de la droite, ils voulurent couvrir, par des cris, des sifflets, des trompettes même qu'ils apportaient à la Chambre la voix des orateurs. Voici comment le compte rendu analytique, publié par la Chambre même, expose la fin de la séance du 27 juin : « Budget des chemins de fer. — Reprise de la discussion générale. M. Renkin « s'efforce de se faire entendre au milieu d'un vacarme assourdissant. « M. Furnémont s'installe au pied de la tribune et parle en même temps

« que l'orateur. Le tumulte ne permet pas de saisir un seul mot des paro-
« les de M. Renkin qui continue néanmoins ; sa voix est couverte par la
« *Marseillaise* chantée sur les bancs socialistes et par le claquement per-
« pétuel des pupitres. M. Hubert, rapporteur du budget des chemins de
« fer, s'approche de la tribune pour essayer d'entendre M. Renkin. La
« gauche socialiste chante : *O' Van den Peereboom !* Le claquement des pu-
« pitres continue. M. Hubin siffle en faisant claquer son pupitre. M. Cavrot
« crie : A bas la calotte ! M. Furnémont crie : A bas les voleurs ! M. Des-
« trée crie . Démission ! et la gauche socialiste reprend en chœur : Dé-
« mission ! M. Renkin continue à parler au milieu du vacarme. Cris de
« A bas le ministère ! A bas les domestiqués ! M. Van der Velde lance
« deux boules de papier vers M. le Président ».

Cependant l'agitation avait passé du Parlement à la rue. Le parti socialiste avait mobilisé ses troupes, et habilement organisait des manifestations à Bruxelles et dans les grandes villes. Les cortèges, meetings, rassemblements des premiers jours firent place à partir du 28 juin à de sanglantes bagarres dans les rues de Bruxelles qui furent énergiquement réprimées par la gendarmerie. Mais chose plus grave, l'émoi gagnait l'opinion publique qui n'apportait aucun appui au gouvernement, et d'un autre côté, le parti libéral, tout en réprouvant les scènes de désordre au sein du Parlement, s'alliait ouvertement aux socialistes dans leur mouvement de résistance. Ses journaux excitaient la population avec autant d'ardeur que la presse socialiste; ses hommes politiques, même appartenant à la fraction modérée, se faisaient acclamer dans les meetings à côté des chefs de l'extrême gauche et le langage de ces derniers n'était pas toujours le plus violent. En quelques jours un mouvement irrésistible avait amené l'union de tous les groupes d'opposition: libéraux, progressistes, socialistes et jusqu'aux démocrates chrétiens dissidents. Et le 4 juillet on put lire au bas d'un appel au pays les signatures de tous les membres des gauches des deux chambres, depuis MM. Dupont et Montefiore jusqu'à MM. Smet et Brenez : « La volonté populaire s'est nettement manifestée, disait cette
« proclamation au peuple belge. Elle exige que la nation soit consultée
« avant toute modification du régime électoral. Elle veut : le referendum,
« la dissolution ou l'ajournement jusqu'après les élections prochaines.
« Nous, les membres de la gauche unanime et indissolublement unis,
« nous nous engageons à rester les irréductibles interprètes de cette vo-
« lonté nationale. »

Mais dans l'intervalle le gouvernement avait cédé. Dès le 30 juin M. Van den Peereboom, répondant à un appel à la conciliation de M. Denis, avait déclaré que le gouvernement ne demandait pas mieux que d'entrer dans l'ordre d'idées d'apaisement qui était dans les vœux de tous et promettait de rechercher les moyens d'y arriver. Le 4 juillet il proposait de constituer une commission spéciale, élue par la Chambre, dans laquelle chaque parti serait représenté en proportion de ses forces, et à laquelle seraient renvoyés tous les projets déposés par le gouvernement ou par les députés en matière électorale : immédiatement un groupe de députés de Bruxelles présentait une proposition de loi organisant la représentation proportion-

nelle intégrale, un groupe socialiste uni avec M. Lorand proposait le referendum. La nouvelle commission de XVI membres devait discuter tous ces projets divers et chercher une transaction.

Il était à peu près évident que c'était là une œuvre impossible : chaque parti, et même chaque groupe dans les divers partis, avait désigné lui-même ses représentants au sein de la commission et ceux-ci y arrivaient avec des idées nettes et tranchées. Mais cet expédient avait le grand avantage d'ajourner toute solution et de ramener ainsi un peu de calme dans les esprits. De fait l'agitation cessa immédiatement dans le pays et la Chambre put reprendre le cours régulier de ses travaux.

Pendant que la Commission des XVI délibérait, l'idée de la représentation proportionnelle intégrale faisait de rapides progrès non seulement dans le pays, mais au sein même du Parlement. Cette réforme apparaissait de plus en plus aux yeux des personnes non prévenues comme la seule solution aux difficultés de l'heure présente ; elle recrutait chaque jour des adhésions nouvelles sur les bancs de la droite et bientôt ses partisans eurent l'espoir de la voir aboutir. Le 31 juillet la Commission des XVI clôturant ses travaux n'accordait à la proposition de M. Théodor que 7 voix contre 8 et une abstention ; mais elle rejetait toutes les autres propositions à des majorités considérables, et il devenait évident aux yeux de tous que c'était vers la représentation proportionnelle intégrale que les événements poussaient la majorité parlementaire. Mais les ministres dont le projet n'avait plus été défendu au sein de la commission spéciale, crurent qu'il valait mieux laisser à d'autres hommes le soin de réaliser une telle œuvre et remirent collectivement au Roi leur démission.

7. Le nouveau cabinet de Smet de Naeyer. — La représentation proportionnelle. — M. de Smet de Naeyer qui avait abandonné la direction du gouvernement six mois auparavant pour ne pas devoir présenter un projet de scrutin uninominal fut chargé de constituer le nouveau cabinet. Reprenant pour lui-même le portefeuille des finances, il confia à M. Liebaert la direction du département de l'industrie et du travail, avec la direction provisoire du département des chemins de fer, et laissa M. de Javeau à la tête du ministère des affaires étrangères. Pour tous les autres portefeuilles il fit appel à des hommes nouveaux : le ministère de l'Intérieur fut confié à M. de Trooz, député de Louvain, le département de l'Agriculture à M. van der Bruggen député de Thielt, le portefeuille de la Guerre au général Cousebant d'Alkemade, celui de la Justice à M. Van den Heuvel, professeur de droit public à l'Université de Louvain. Le nouveau gouvernement se hâta d'annoncer dans la déclaration faite devant le Parlement dans la séance du 8 août que la solution du problème électoral ne pouvait être trouvée que dans une application complète de la représentation proportionnelle. Le même jour d'ailleurs il déposait le projet de loi dans lequel il avait organisé cette application.

Dès que la représentation proportionnelle était apparue comme le régime du lendemain, elle avait provoqué les dissentiments les plus graves au sein des divers partis. Ce fut dans les partis de gauche que commencèrent

les querelles. Les socialistes avaient autrefois inscrit cette réforme en tête de leur programme et leurs chefs les plus autorisés s'en étaient toujours déclaré hautement les défenseurs. Cepe ndant les députés de Mons sous la direction des frères Defuisseaux et certains députés de Charleroi s'en étaient montrés les adversaires : ce petit groupe d'opposants, autrefois minorité réduite dans la députation socialiste, s'accroissait de la masse des députés sans prestige qui se sentaient menacés dans la possession de leur mandat. Ceux-ci, invoquant le manifeste du 4 juillet prétendaient non seulement obliger leurs collègues qui avaient toujours défendu la représentation proportionnelle, à la rejeter, mais encore les forcer à recommencer contre le projet du gouvernement la campagne d'agitation dans le pays et d'obstruction violente au sein du Parlement. Dans un parti aussi fortement constitué et aussi rigoureusement discipliné que notre parti socialiste, les dissensions sont maintenues secrètes et des transactions interviennent avant tout éclat public. Cette fois les chefs, les « intellectuels » durent céder devant les exaltés : MM. Van der Velde, Denis. Bertrand, etc., se virent contraints de combattre un projet de loi qui réalisait l'un des principes qu'ils avaient fait inscrire en tête du programme de leur parti.

Le groupe progressiste avait fait de la représentation proportionnelle non seulement l'un des points de son programme, mais l'une des bases de sa plateforme électorale. Aussi dans la Commission des XVI, M. Lorand, le chef de ce groupe, dès qu'il vit les chances sérieuses d'une représentation proportionnelle intégrale, employa tout son talent et toute son activité à la faire réussir. Cette attitude souleva contre lui toutes les colères de ses alliés socialistes, qui lui rappelaient le manifeste du 4 juillet, en lui prodiguant menaces et injures, l'accusant de déloyauté politique, de parjure, parce qu'il prêtait les mains à la solution du problème électoral sans recourir à la consultation populaire comme il s'y était formellement engagé. Cette argumentation fit grand effet sur certains députés progressistes, élus sur des listes communes avec les socialistes, et qui déclarèrent aussi vouloir s'opposer à tout projet quelconque avant la dissolution des Chambres. M. Lorand soutenu seulement par la minorité de ses amis, abandonna la Commission des XVI, mais s'obstina courageusement à défendre une cause à laquelle il avait consacré quinze années de vie politique. Violemment pris à partie par la gauche socialiste et par ses amis de la veille, il affirma que l'union des gauches n'avait jamais eu d'autre but que de résister au coup de parti du gouvernement et qu'il se considèrerait comme déshonoré, s'il avait pris devant ses collègues l'engagement de voter contre la représentation proportionnelle, alors qu'il avait pris devant ses électeurs l'engagement contraire et qu'il avait lui-même déposé un projet dans ce but. La querelle ne fit que s'envenimer et provoqua plus d'une scène violente au cours des délibérations sur le projet du gouvernement.

Mais celui-ci fit éclater aussi des dissentiments graves au sein de la droite. Le nouveau ministère fut accueilli par les groupes antiproportionnalistes, presque aussi mal qu'un cabinet composé d'adversaires politiques. M. Woeste manifesta immédiatement son opposition par des critiques acerbes et des sarcasmes qui s'adressaient tout autant à la majorité de la droite

qu'au gouvernement, qu'il qualifiait dès le 8 août de « ministère de malheur ».

Cependant le ministère sans s'arrêter devant cette opposition décidée d'une partie de ses amis, ni devant les menaces d'obstruction et de violence de certains députés d'extrême gauche, manifestait la volonté de faire voter son projet avant la fin de la session. Et l'on était déjà, au jour du dépôt de ce projet, le 8 août, arrivé à une époque où d'ordinaire la clôture de la session était prononcée. Le gouvernement était décidé à agir avec énergie et avec patience. Il laissa les opposants prolonger à plaisir les délibérations sur le contrat de travail et sur divers autres projets, sans prétendre imposer un tour de faveur à la loi électorale. Enfin la discussion s'ouvrit le 12 septembre. Les énergumènes d'extrême-gauche qui avaient annoncé bruyamment la reprise des « concerts » et des séances tumultueuses, renoncèrent à renouveler les scènes scandaleuses devant la réprobation énergique de l'opinion publique ; les chefs socialistes purent au moins les convaincre du dommage qu'ils causeraient par là à leur parti, et les députés de Mons avec leurs partisans se contentèrent d'essayer une obstruction « parlementaire ». Multipliant et allongeant à plaisir leurs discours, ils provoquaient des appels nominaux sous un prétexte quelconque, dès que leur éloquence avait chassé de leurs bancs la majorité des députés. M. Smeets se fit même à ce jeu un certain renom. Les délibérations s'éternisèrent ainsi pendant les mois de septembre et d'octobre au grand regret de nos députés qui se voyaient privés de toutes vacances. Chaque semaine ils espéraient voir se terminer cette discussion ; mais l'opposition ne désarmait ni à droite, ni à gauche et, lorsque le 14 novembre s'ouvrait de plein droit la nouvelle session, la Chambre venait seulement d'aborder la discussion des articles. Mais tout a une fin, même la façon de nos députés et le projet du gouvernement était finalement adopté par la Chambre dans la séance du 24 novembre.

Le ministère remportait ainsi, grâce à sa persévérance, une victoire qui lui fut chaudement disputée jusqu'au dernier jour. Le Sénat commencera sans tarder la discussion du projet voté par la Chambre des représentants et nul ne doute que le gouvernement obtiendra dans la haute assemblée une majorité considérable.

Le projet qui sera converti en loi à bref délai, applique la représentation proportionnelle à tous les arrondissements et pour rendre cette application plus facile, il réunit en circonscriptions électorales plus vastes les arrondissements qui élisaient un ou deux députés seulement. Depuis la loi de 1878 qui a organisé en Belgique le secret du vote, les candidats aux sièges de représentants ou de sénateurs doivent être présentés dix jours avant l'élection par un certain nombre d'électeurs. La nouvelle loi maintiendra ces « parrains, » mais augmentera l'importance de leur rôle. Dorénavant ils pourront inscrire sur la même liste de présentation à la suite des candidats aux fonctions effectives de représentant ou de sénateur, un certain nombre de candidats aux places de suppléants ; les mêmes personnes pourront d'ailleurs figurer sur la même liste à la fois comme candidats titulaires et comme candidats suppléants. L'acte de présentation indique

l'ordre dans lequel les candidats sont présentés dans chacune des catégories.

Comment l'électeur va-t-il exercer son droit de vote? L'électeur ne pourra émettre qu'un seul vote pour l'attribution des mandats effectifs, soit en donnant sa voix à une liste sans distinction de candidats, soit en la donnant à un candidat aux fonctions effectives. Après avoir ainsi voté, soit pour une liste, soit pour un candidat titulaire, il pourra encore donner un suffrage à un candidat suppléant dans la même liste. Cette disposition fut l'une des plus attaquées du système proposé par le gouvernement; elle enlève le droit à l'électeur de partager ses votes entre les candidats portés sur des listes diverses. Un amendement, présenté par M. Tibbaut en vue de conserver à l'électeur la liberté du « panachage », fut même considéré longtemps comme ayant les plus grandes chances de succès ; mais il fut rejeté par 62 voix contre 51.

Aucune liste en principe n'est exclue du partage des sièges. A droite, de nombreux députés auraient voulu, pour entraver l'émiettement des partis et empêcher la formation de groupements factices d'intérêts particuliers, établir un *quorum*, exiger au moins une quotité minimum de suffrages, n'admettre, par exemple, que des listes ayant recueilli un nombre de votes au moins égal au produit de la division du chiffre total des votes valables par le nombre de sièges à conférer. Le gouvernement insista pour faire rejeter toutes les propositions de ce genre.

Le chiffre électoral de chaque liste est formé par l'addition des voix attribuées soit à cette liste même, soit à l'un des candidats effectifs. La répartion des sièges entre les diverses listes se fait alors d'après le système imaginé par M. D'Hondt, professeur à l'Université de Gand : le quotient électoral est déterminé en divisant successivement par 1, 2, 3, 4, 5, etc., le chiffre électoral de chacune des listes, et en rangeant les quotients dans l'ordre de leur importance, jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire. Le dernier quotient est le quotient électoral et chaque liste aura droit à autant de sièges que son chiffre électoral contient de fois ce quotient.

Mais quels seront les candidats élus dans chaque liste ?

Si le nombre des sièges conquis est égal au nombre des candidats effectifs, ils sont tous élus; s'il y a plus de candidats effectifs que de sièges à répartir, comment choisir entre eux? Le gouvernement avait proposé d'abord de conférer les sièges aux candidats titulaires dans l'ordre de leur inscription sur la liste de présentation. Toutefois ceux d'entre eux qui auraient obtenu un nombre de voix spéciales au moins égal au quotient électoral devaient être élus les premiers. C'était en pratique rendre à peu près inévitable l'ordre de dévolution établi par les « parrains », et devant l'opposition que soulevait un tel privilège le ministère crut devoir faire quelques concessions. D'après son second projet qui a été adopté, l'ordre de la liste de présentation n'a plus de force par lui-même : mais tous les électeurs qui votent pour la liste entière sont censés approuver cet ordre et donner leur suffrage en ordre dévolutif au premier, au second, au troisième candidat, etc. Ainsi le candidat n° 1, aura d'abord toutes les voix recueillies par lui personnellement, puis toutes les voix portées en

tête de la liste. Mais celles-ci excéderont sans doute le quotient électoral quil doit avoir pour être élu; on ne lui attribuera que le chiffre nécessaire pour parfaire ce quotient; le surplus sera reporté sur le second candidat, et ainsi de suite jusqu'à ce que tous les votes de liste aient été répartis. Les sièges sont alors attribués aux candidats qui ont ainsi obtenu le plus grand nombre de voix. Les candidats titulaires non élus ne seront même pas proclamés suppléants.

Les candidats suppléants sont élus députés ou sénateurs suppléants suivant un ordre établi d'après le nombre de voix qu'ils ont respectivement recueillies. Et le chiffre des suffrages est établi pour eux de la même manière que pour les candidats effectifs. Les suppléants ne sont pas seulement appelés à achever les mandats des titulaires qui abandonneraient leur siège ; mais si une liste avait droit à plus de sièges qu'elle ne compte de candidats effectifs, le premier, le second suppléant et ainsi de suite seraient aussitôt proclamés élus.

Les associations politiques si fortement constituées en Belgique auront donc intérêt à ne présenter qu'un nombre de candidats effectifs égal à celui des sièges qu'elles peuvent légitimement espérer; et si l'acquisition d'un dernier siège reste douteuse, la prudence commandera au candidat porté en dernier ordre sur la liste des effectifs de se faire inscrire encore en tête de la liste des suppléants.

L. Dupriez,
Professeur de droit public comparé à l'Université de Louvain.

AUTRICHE

(JUILLET 1896-NOVEMBRE 1897)

SOMMAIRE : 1. La réforme des impôts directs. 2. Le compromis austro-hongrois en suspens. — 3. La banque austro-hongroise. — 4. Les chemins de fer. — 5. Le Reichsrath. Fin de la législation 1891-1897. — 6. Renouvellement du Parlement. — 7. L'ouverture du Reichsrath.

1. LE PROJET DE RÉFORME DES IMPÔTS DIRECTS, ébauché par M. Steinbach, ministre des finances du cabinet Taaffe, en collaboration avec l'éminent économiste Bœhm-Bawerk, dont les œuvres sont connues en France comme en Autriche, resta longtemps dans les cartons ministériels avant d'être achevé.

Quand, après la chute de Taaffe, la question fut remise à l'ordre du jour par le cabinet Windischgrätz, les Jeunes-Tchèques, qui ne s'opposaient pas au principe de la loi, mais dont l'obstruction était une tactique politique, par leur obstruction empêchèrent la discussion de la loi d'introduction ; ce ne fut donc que sous M. de Badeni qu'elle put être reprise et achevée.

Votée enfin par le Reichsrath, elle se heurta à des résistances à la Chambre des Seigneurs qui, après l'avoir amendée, l'a renvoyée au Parlement. Elle ne fut définitivement approuvée par les deux Chambres qu'en l'automne de 1896. La disposition la plus combattue fut la publicité des déclarations et des registres de taxation (1). Les possesseurs de grosses fortunes qui devaient être les premiers frappés par la réforme, répugnaient à tout contrôle public. De là ces lenteurs.

Quoique présentée aussitôt après à la sanction de la Couronne, elle ne put être mise en vigueur qu'en 1898, à cause de longs travaux préparatoires que sa pratique nécessitait (2).

Elle n'est pas, il est vrai, la perfection, car les gros capitalistes industriels et les porteurs des valeurs mobilières ont eu soin d'amender en leur faveur la nouvelle loi, mais comparée avec l'ancien système de contribution elle marque un grand progrès dans la répartition plus équitable des charges.

2. LE COMPROMIS AUSTRO-HONGROIS EN SUSPENS. — La législature du Reichsrath touchant à sa fin, il était impossible de discuter utilement dans cette assemblée le compromis austro-hongrois qui expirait en 1897.

(1) La publicité des déclarations et des registres de taxation n'est assurée que par le contrôle d'une commission spéciale dans laquelle figurent des représentants des contribuables.

(2) La loi sur les impôts directs, du 25 octobre 1896, parut au *Rec. offic.*, le 19 déc. 1896 (n° 220).

L'unique moyen de renouveler à temps ce pacte décennal qui règle les rapports économiques et financiers de l'état dualiste (impôt de consommation, banque, douane et système monétaire), eut été d'accepter sans résistance toutes les conditions des Magyares.

Ni les gouvernements autrichien et hongrois chargés de la préparation des projets de compromis, ni les députations parlementaires appelées à régler la question de la quote-part ne purent tomber d'accord. Les divergences les plus grandes s'élevèrent à propos de la fixation de la quote-part, c'est-à-dire de la contribution proportionnelle de chaque pays contractant aux dépens communs de la monarchie (1). Les Hongrois se refusaient à accepter l'augmentation quelque légère qu'elle fût, de l'ancienne quote-part, tandis que la députation cisleithane demandait qu'elle fut portée de 31 p. 100 à 43 p. 100.

Là-dessus les négociations furent interrompues, à cause des élections aux Parlements de Vienne et de Buda-Pest, et le traité douanier et commercial entre l'Autriche-Hongrie fut régulièrement dénoncé vers la fin novembre. Il est intéressant de remarquer que ce furent les Hongrois, pourtant si favorisés par l'ancien traité, qui prirent les devants (le 28 nov. 1896).

Aux élections, presque tous les candidats hongrois s'engagèrent devant leurs électeurs à s'opposer à toute augmentation de la quote-part.

3. La banque austro-hongroise. — Les négociations des gouvernements des deux moitiés de la monarchie avec la Banque austro-hongroise traînent à l'infini. Ouvertes sous le ministère de M. de Badeni, et plusieurs fois interrompues et reprises pendant le passage au pouvoir de M. de Gautch et dernièrement de M. de Thun, elles n'ont pas abouti à un arrangement définitif.

Le seul fait intéressant qui marque ces interminables pourparlers est la modification du conseil général de la Banque qui s'est affranchi de la prépondérance autrichienne. Maintenant les deux parties, la Cisleithanie et la Hongrie, y sont représentées par un nombre égal des conseillers.

Les principaux points litigieux sur lesquels l'accord n'a pu se faire por-

(1) Les affaires communes à toute la monarchie austro-hongroise comprennent les relations extérieures, l'armée, les finances relatives aux affaires communes ; de là trois ministères d'empire, responsables devant les délégations des deux Parlements, de Vienne et de Budapest. Les dépenses communes supportées par l'Autriche et la Hongrie, doivent être couvertes par le produit des douanes et quelques revenus secondaires. Mais comme ces revenus sont loin d'être suffisants, il faut toujours prélever une somme importante sur les revenus particuliers des deux parties de la monarchie. La contribution de chacune d'elles est ce qu'on nomme la quote-part. Elle est réglée tous les dix ans par deux députations spéciales, comprenant 15 membres élus par chaque Parlement.

Au cas cependant où ces députations, ou, en second lieu, les deux gouvernements respectifs ne peuvent se mettre d'accord, c'est à l'empereur de fixer la quote-part de chaque Etat, mais seulement pour la durée d'un an.

Les contestations soulevées à chaque renouvellement décennal du compromis viennent de ce que le législateur de 1867 n'a pas trouvé une base équitable pour l'évaluation de la force contributive de chaque Etat.

Le mode pratiqué jusqu'ici était le suivant : depuis 1871, à la suite du traité qui fait passer les « confins militaires » à l'administration civile de la Hongrie, celle-ci devait payer 2 p. 100 du déficit total.

Le reste était partagé dans le rapport de 70 : 30 entre l'Autriche et la Hongrie.

taient : 1° Sur le partage des dividendes, 2° sur la répartition des charges et 3° sur la fixation de la patente pour la concession du privilège.

Les Hongrois s'élevaient surtout contre la manière dont les bénéfices nets (au-dessus de 7 0/0), ont été jusqu'ici partagés : 30 0/0 étaient attribués à la Hongrie et 70 0/0 à l'Autriche. Ils demandèrent le partage en raison des gains réalisés dans l'un ou l'autre pays. Cette répartition ne saurait être contestée si les deux parties contractantes avait supporté dans la même proportion les charges financières.

Mais la proportion étant ici de 79 p. 100 contre 21 p. 100 tout le monde reconnaîtra l'injustice des prétentions hongroises.

Enfin les députations trouvèrent un moyen terme en fixant la répartition des bénéfices nets à 40 p. 100 pour la Hongrie et à 60 p. 100 pour la Cisleithanie.

En octobre 1897, la Banque avait dans ses caisses pour 552 millions de florins, des métaux précieux, 428 millions en or et 124 millions en argent.

4. Les chemins de fer. — L'acquisition par l'Etat de certaines lignes de chemins de fer privés, projetée depuis longtemps par le gouvernement, est également menée avec une lenteur désespérante. Le gouvernement ne se presse pas de traiter avec les compagnies intéressées parce qu'il espère en obtenir des conditions plus favorables. Cette politique expectante paraît assez habile, car le rendement pour 1896 ayant été moins bon que l'exercice de 1895, les compagnies ne pouvaient payer aux actionnaires des dividendes aussi élevés que les années précédentes, ce qui amena la baisse du prix des actions. Les actions de la ligne Nord-Ouest que le gouvernement tient à acquérir en premier lieu, tombèrent de 300 florins (prix auquel elles se vendaient couramment en 1896) à 255 florins (fin 1897).

Le projet de loi sur les chemins de fer locaux visant surtout la Bohême et la Moravie, passa en troisième lecture. Il n'aura pas, pour le moment d'importance pratique, les gros propriétaires, les fabricants et les communes, en un mot tous les intéressés qui en profiteront les premiers, ne se disposant pas à appuyer efficacement l'action du pays de leurs deniers.

5. Le reichsrath. Fin de la législature 1896-1897. — Le Parlement de Vienne, qui s'est réuni le 1er octobre 1896, pour tenir la dernière session, vit dès la première séance se rouvrir, dans toute sa gravité, l'irritante question tchèque.

Le docteur Pergelt, parlant au nom du parti libéral allemand, réclama du gouvernement protection pour les Allemands de Bohême, menacés, prétendait-il, dans leur existence nationale. D'autre part, le docteur Herold, un des leaders tchèques, présenta d'urgence la motion de son parti invitant le gouvernement à protéger dans la mesure garantie par la Constitution, les minorités tchèques enclavées dans les territoires bohèmes où la majorité est allemande. Les débats ainsi entamés se poursuivent pendant les premières séances avec passion et acharnement des deux parts. On sait pourtant combien sont injustes, sous ce rapport, les accusations des Allemands, dont la langue jouissait, en Bohême et en Moravie, jusqu'à la pu-

blication des ordonnances Badeni, non seulement des droits égaux à ceux de la langue tchèque, dans le service extérieur, mais était déclarée, par une ordonnance secrète de 1851 (ordonnance Kraus), seule langue intérieure de service pour les tribunaux et les administrations du pays. M. de Badeni intervenant dans les débats de plus en plus violents déclara que le gouvernement reconnaissant l'égalité des droits des deux nationalités ne tarderait pas à résoudre la question des langues.

Les Allemands surpris par cette virile déclaration restèrent quelque temps dans l'indécision, divisés sur la tactique à suivre, et la Chambre put discuter assez tranquillement quelques projets de loi déposés par le gouvernement.

La première lecture du budget de 1897, divisé en budget ordinaire et en budget d'investition, n'a soulevé presque aucun incident.

Le budget ordinaire qui accuse 692,1 millions de florins de dépenses et 692,7 millions de florins de recettes, s'équilibre avec un léger excédent de recettes de 542.776 florins Les dépenses qui croissent chaque année dans la mesure d'environ 20 millions de florins, se sont élevées pour l'exercice 1897 à 26 millions.

Le budget d'investition (1), cette innovation mise en pratique par le ministre Bilinski, doit fournir à l'Etat les moyens nécessaires à l'exécution de diverses grandes entreprises, comme la construction de nouvelles lignes de chemin de fer, la régularisation de certains cours d'eau, etc., qui augmenteront plus tard les revenus publics.

Ce qui ne laisse pas d'inquiéter sous ce rapport les députés, c'est la crainte que, dans l'avenir, les ministres des finances ne finissent par incorporer à ce budget indistinctement toutes les dépenses qui encombreraient le budget ordinaire. Ce budget doit être couvert par l'émission d'obligations jusqu'à concurrence de 50 millions de florins à 3,5 p. 100.

Le vote des lois sur le recrutement (2) et sur le domicile de secours (3), fut obtenu sans difficulté.

(1) *Anlage crédit* a contrario *Betriebs crédit*. Le mot couramment employé est cependant *Investions crédit*. Les crédits de ce budget servent, comme il a déjà été dit, à la construction de nouvelles lignes de chemins de fer, à l'augmentation du matériel roulant, à la régularisation des cours d'eau, à la construction des écoles, casernes, etc.

(2) Voici les principaux aspects de la loi sur le recrutement :

Aux termes de la loi organique de 1867, la levée annuelle des troupes ne peut avoir lieu sans le consentement des Parlements.

La loi de 1868 (5 décembre, n° 151) a fixé sans toucher aux droits constitutionnels des deux Chambres, pour dix ans l'effectif de guerre à 800.000 hommes, les troupes de la marine comprises, et établit le chiffre du contingent nécessaire à l'entretien des cadres.

Il n'appartient pas aux Parlements de prendre l'initiative de l'augmentation ou de la réduction du contingent.

D'après la loi militaire de 1889 (11 avril, n° 41) le contingent annuel pour la nouvelle période décennale, est fixé à 103.100 hommes (60.389 à l'Autriche et 42.711 à la Hongrie).

(3) La nouvelle loi sur le domicile de secours, publiée le 5 déc. 1896, n° 222, met fin à l'autonomie jusque-là illimitée de la commune par rapport à la concession du droit de domicile. Elle stipule :

1° Pour avoir le droit de domicile il faut avoir séjourné sans interruption dix ans dans la même commune. (Le droit de domicile est transmissible aux enfants et à l'épouse).

2° Le droit de domicile se perd par une absence de deux ans.

3° Les étrangers et, en général, ceux qui ne peuvent rapporter la preuve qu'ils ont acquis la

L'Assemblée adopta également la loi relative à l'augmentation des traitements des fonctionnaires d'Etat et des professeurs dans les écoles supérieures et les écoles moyennes (1). Cette réforme n'a pu être mise à exécution qu'en 1868 faute des fonds nécessaires (environ 11 millions de florins).

Le 6 novembre le député tchèque, M. Paçak, présenta d'urgence la motion sur l'égalité des droits des deux langues tchèque et allemande, dans les pays de la couronne de Bohême. Ce fut pour le gouvernement une nouvelle occasion d'affirmer sa ferme intention de régler à bref délai cette brûlante question.

Les Allemands de Bohême, furieux de l'impuissance où ils étaient d'empêcher cet acte de justice, se séparèrent là-dessus de l'ancienne gauche, réduite par ce fait à 67 députés.

En décembre, le Reichsrath vota un impôt très populaire celui sur les opérations de bourse. Mais, fait peu banal, le gouvernement ne se rallia à ce vote qu'à contre cœur de crainte d'affaiblir davantage par cette mesure le mouvement assez peu brillant d'affaires. Cette loi, dont le rendement est en somme assez insignifiant, entra en vigueur le 1er janvier 1898. Elle frappe de 20 kreutzers, les transactions sur les obligations (jusqu'à 5.000 florins), et de 50 kreutzers les transactions sur les actions.

Le budget de 1897 fut voté en moins de temps que les années précédentes. Les représentants des diverses nationalités préoccupés de prochaines élections, étaient tous unis dans le désir de hâter la fin d'un Parlement qui était las de vivre. Aussi les débats, menés sans feu et pour la plupart du temps devant une salle vide présentèrent-ils, en général, un intérêt assez médiocre. L'opposition ne donne signe de vie, et encore par acquit de conscience seulement, qu'au sujet des fonds secrets (100.000 florins), qui furent votés par 163 voix contre 82. Le gouvernement put se féliciter, la moitié de sa mission économique étant accomplie. Il n'était d'ailleurs que temps de préparer les élections et de chercher à aplanir les principales difficultés du compromis en suspens.

La dissolution du Parlement (le 23 janvier 1897) n'a pas cependant arrêté tout travail législatif, les diètes restèrent debout. Mais là comme au Reichsrath les députés eurent hâte de bâcler le budget et les affaires les plus urgentes afin de se mettre au plus vite en contact avec les électeurs et commencer la chasse aux mandats.

A la Diète de Bohême, la majorité résolut de couvrir le déficit pour l'exer-

nationalité autrichienne, ne sont admis au droit de domicile que lorsqu'ils se sont fait naturaliser autrichiens.

(1) Les traitements des foncrionnaires d'Etat et des professeurs ont été augmentés d'après l'échelle établie. Les augmentations les plus notables ont porté sur les petits traitements. Pour les professeurs des universités, deux procédés ont été admis :

1° Il n'y a pas eu pour les anciens professeurs d'augmentation proprement dite, et les professeurs continuent à percevoir pour leur propre compte les taxes (*collegengeld*) que les étudiants inscrits à leurs cours sont tenus de verser ;

2° Il y a eu augmentation, mais alors les taxes étaient perçues par l'Etat. Les professeurs nommés depuis la promulgation de cette loi (octobre 1898) sont augmentés d'après le second mode. Les augmentations grèvent au total le budget d'environ 14 millions de florins.

cice de 1897 (environ 6 millions de florins), au moyen d'un emprunt et non par une surcharge des impôts régionaux.

Grâce à cette mesure, la dette publique du royaume de Bohême s'éleva immédiatement de 12 à 18 millions de florins. Les contribuables ne sont pas contents de la perspective qui s'ouvre dans l'avenir.

6. Renouvellement du parlement. — L'année 1897 fut marquée dès son début par une activité politique des plus intenses : élections aux Reichsrath, crise ministérielle provoquée par le nouveau groupement des partis, ordonnances sur l'emploi des langues, nouvelle situation au Reichsrath, tels sont les principaux événements politiques de la nouvelle année.

Le renouvellement de la législature de 1897 amena en Bohême plus d'activité dans la vie politique qu'aux élections précédentes, mais ce fut particulièrement dans les provinces allemandes où les antisémites entraient en action, que la lutte fut la plus vive. De même les démocrates sociaux qui abordaient en Autriche, pour la première fois, la lice politique, ont développé une très grande activité électorale. En Bohême, les élections de la cinquième curie qui eurent lieu le 12 mars, donnèrent les résultats suivants : 9 candidats du parti national libéral et 2 démocrates sociaux dans les districts de Bohême et 5 démocrates sociaux et 2 libéraux allemands dans les districts avec majorité allemande. En Moravie furent élus 4 candidats nationaux et 3 démocrates sociaux. En Silésie, un nationaliste et un socialiste. Dans la Basse-Autriche, les démocrates sociaux, secondés par les libéraux allemands, furent impitoyablement battus par les antisémites,

En somme, le plus grand nombre de mandats de la cinquième curie revient aux candidats slaves, 31 ; viennent ensuite les conservateurs allemands, 21 ; puis les socialistes, 14 ; les autres partis comme nationalistes allemands, libéraux allemands et radicaux italiens ont remporté chacun 2 mandats.

Sur 425 députés dont se compose la nouvelle Chambre, il y a 165 représentants des pays de la couronne de Bohême. Voici comment ils se répartissent pour la Bohême : 66 députés tchèques nationaux, 18 conservateurs de la grande propriété rurale, 1 conservateur allemand, 36 libéraux allemands, 13 nationaux allemands, 3 nationaux extrêmes, 14 centralisateurs allemands (grande propriété), 3 modérés et 11 démocrates sociaux et antisémites (1).

Le fait le plus saillant des résultats de ces élections parlementaires est l'accroissement très notable, d'une part, des partis conservateurs et slaves et l'écrasement, d'autre part, des libéraux allemands qui, battus dans la Basse et dans la Haute-Autriche et en Bohême, ont perdu 28 man-

(1) Voici les principaux points des programmes des partis nationaux et politiques représentés au Parlement de Vienne :

1° Les jeunes tchèques, qui sont le parti national le plus nombreux (63) réclament la transformation sur la base des droits historiques de la monarchie autrichienne en un Etat fédéraliste. De plus ils ont inscrit dans leur programme l'égalité complète des langues et des nationalités. Pour le reste ils sont démocrates libéraux.

2° Les Polonais qui forment le parti national, au nombre de 56, sont pour la plupart catho-

dats. Presque tous ces mandats perdus servirent à grossir les rangs des populistes ou nationaux allemands qui entrèrent forts de 39 membres dans la nouvelle Chambre.

7. L'ouverture du reichsrath. — Le nouveau Parlement se réunit pour la première fois le 27 mars 1897. Ce ne fut toutefois que deux jours après que la session fut solennellement ouverte par le discours du trône. Dans ce message impérial, incolore au point de vue politique, deux faits méritent d'être relevés : 1° le désir de la Couronne de voir voté dans cette première session de la Chambre le compromis austro-hongrois et 2° l'intention du gouvernement de chercher la solution des querelles intestines qui troublent depuis trop longtemps la monarchie et empêchent le libre développement des nationalités dans les limites de la constitution. La partie économique du programme gouvernemental ne se distingue par aucune réforme particulièrement intéressante si ce n'est l'augmentation projetée des traitements des fonctionnaires et professeurs d'Etat.

Du budget de la guerre, pas un mot, mais il est certain que son chiffre s'enflera encore.

Tout fait pressentir un rehaussement notable des impôts de consommation.

Deux jours après l'ouverture du Parlement un coup de théâtre : M. de Badeni, n'ayant pas réussi à faire entrer dans la nouvelle majorité, formée des Polonais, des Tchèques et des cléricaux allemands, les grands propriétaires fonciers allemands, qui soutenaient toujours le gouvernement, offrit la démission du cabinet. Elle ne fut pas acceptée et M. de Badeni se trouva dès les premiers jours devant une majorité peu nombreuse et peu solide et dont les Tchèques formaient un appoint des plus notables. Dans ces conditions il fallait prendre un parti décisif : les ordonnances sur

liques conservateurs et défendent l'autonomie de la Galicie. Leurs vœux portent sur l'augmentation des attributions législatives et administratives des Diètes.

3° Les chrétiens slaves, comprenant 34 membres, sont des catholiques fédéralistes moraves et slovènes avec, au programme, l'égalité nationale.

4° Les grands propriétaires centralisateurs allemands, au nombre de 28, sont hostiles aux tendances fédéralistes des partis slaves, ils sont les soutiens les plus ardents de la constitution actuelle.

5° Les populistes allemands, au nombre de 40, sont également des libéraux centralisateurs ; ils ne diffèrent des progressistes que par ce que le sentiment national est chez eux prédominant.

6° Les progressistes allemands, forts de 34 membres, sont des libéraux centralisateurs, ils ont été très réduits aux dernières élections.

7° Les Italiens, parti-national, au nombre de 19, ont des tendances libérales mais s'opposent au mouvement nationaliste slave qui se dessine dans les régions du littoral autrichien.

8° Les démocrates sociaux, 15 membres, différents des démocrates germains en ce qu'ils ont pris récemment (au Congrès de Brunn) position sur la question des nationalités. Ils ont fait entrer dans leur programme la transformation fédéraliste de l'Autriche, sur la base des nationalités.

9° Les grands propriétaires de Bohême et de Moravie, parti purement politique, comprenant 19 membres, sont des conservateurs catholiques ; ardents défenseurs du droit de Bohême, ils réclament la reconnaissance du principe de l'égalité nationale.

10° Les catholiques populistes, 27 membres, sont des catholiques conservateurs.

11° Les chrétiens sociaux, au nombre de 29, sont des antisémites.

12° Le groupe Schœnerer, qui ne compte plus que 8 membres, représente la vraie irredenta germania dans le sein de l'Autriche.

Nous négligeons ici les petits groupes nationalistes et politiques ne comprenant pas plus de 3 à 5 membres.

l'emploi des langues en Bohême, qui furent le prix de l'adhésion des Tchèques au parti gouvernemental, furent décrétées le 5 avril 1897 (1). Trois semaines après fut publié le décret réglant la question des langues en Moravie. Ce fut un tolle général dans les rangs allemands, déjà irrités des résultats de l'élection du bureau de la Chambre. Leurs candidats, le comte Attems et M. Prade furent battus par les candidats des droites : le Dr Kathrein, élu par 258 voix, président ; M. Abrahamowicz, élu par 251 voix, premier vice-président, et le Dr Kramar, élu par 233, vice-président.

La défense des intérêts communs contre les prétentions des hongrois qui profitent à merveille de la situation pour eux si avantageuse est reléguée au second plan.

Les Allemands de tous les partis politiques, sauf les cléricaux, se rallient contre le ministère abhorré et jurent d'en amener la chute. Les meneurs de cette campagne acharnée sont les populistes et nationalistes allemands dont les champions Wolff et Schœnerer se démènent comme des forcenés. Ils ne cessent de déclarer les intérêts allemands sacrifiés aux velléités fédéralistes des Tchèques, la civilisation germanique menacée par la barbarie slave, l'unité de la monarchie compromise.

Mais tout ce tapage, toutes ces déclamations, restent sans effet sur le groupement des partis et quand les Allemands demandent le retrait des ordonnances l'urgence est repoussé par 221 voix contre 151. La Chambre prit alors ses vacances de Pâques. Pendant ce temps les Allemands ne désarment pas. Ils font des conférences, organisent des meetings, portent l'agitation même au dehors des frontières et décident enfin de recourir à l'obstruction pour rendre impossible les travaux parlementaires

Ce fut dans ces conditions que le Reichsrath rouvrit ses portes le 28 avril. La séance fut à peine ouverte que les Allemands commencèrent l'obstruction en déposant environ 200 propositions et protestations et en réclamant à nouveau la supression des ordonnances sur les langues.

Deux jours après, ils présentèrent trois propositions de mise en accusation du cabinet Badeni. Ces propositions furent repoussées par 203 voix contre 163.

Quand tous les essais faits par le gouvernement et la présidence pour assurer le fonctionnement régulier de la machine parlementaire eurent échoué, la seule ressource fut de clore la session de cette Chambre insurgée. Le gouvernement s'y décida et la prorogation fut prononcée le 2 juin aux cris anti-autrichiens de « Hurra Germania irredenta » et au chant allemand de « Wacht am Rhein ».

M. de Badeni profita de ces vacances forcées pour se mettre en rapport avec les chefs des grands partis allemands. Il les convoqua à des conférences contradictoires, mais ceux-ci déclarèrent brutalement qu'ils ne con-

(1) Les deux dispositions qui ont motivé l'irritation des Allemands contre les ordonnances Badeni sont : 1° l'article 7 qui règle l'emploi obligatoire des deux langues, tchèque et allemande, selon la langue des destinataires, dans les rapports des autorités administratives, judiciaires et politiques avec le public (en vigueur depuis 1880), *et dans les relations hiérarchiques des autorités entre elles, à l'intérieur du royaume de Bohême*, et 2° la mesure qui rend obligatoire, à partir du 1er juillet 1901, la connaissance des deux langues pour tous les fonctionnaires civils de Bohême (*Rec. gén.*, n° 12).

sentiraient à la trève qu'aux prix du retrait pur et simple des ordonnances sur les langues.

N'ayant pas obtenu du ministre la satifaction demandée, ils continuèrent à agiter le peuple jusqu'à ce qu'ils parvinssent à révolutionner les masses et cela non seulement dans les districts déclarés allemands, de la Bohême, mais aussi dans les autres pays cisleithans non slaves. Une violente campagne de presse, congrès, meetings, adresses de protestations, tous les moyens d'agitation furent mis en œuvre. Quelques chefs des partis progressiste et national n'hésitèrent pas à aller en Allemagne proposer un mouvement d'opinion. On sait que sur l'initiative de l'université de Heidelberg, 830 professeurs allemands signèrent une adresse d'hommages et d'encouragement à l'université allemande de Prague.

La réouverture du Reichsrath (le 23 septembre) eut lieu dans des conditions pires qu'en juin lorsque la session fut prorogée. Le bureau fut réélu et l'obstruction reprit de plus belle.

Peu difficiles sur le choix des moyens, les Allemands concentrèrent tous leurs efforts pour empêcher à tout prix le vote du compromis provisoire pour l'année 1898. Nouvelle demande de mise en accusation du ministère, démission non acceptée du comte Badeni avant son duel avec le député Wolf dont M. Badeni sort avec une blessure à la main, démission du président de la Chambre, M. Kathreiner, remplacé par le chevalier polonais Abrahamowicz, qui est remplacé à son tour par le second vice-président, le D. Kramar, impossibilité absolue d'avancer d'un pas les délibérations dans une Chambre qui s'est transformée en une sorte de club révolutionnaire où des scènes de pugilat sont à l'ordre du jour, tel est en résumé le bilan de l'activité du Reichsrath autrichien à la fin de 1897.

Un moment, on put croire que la modification du règlement intérieur de la Chambre fut voté par la majorité (1), et permettant d'expulser par la force armée les députés trop oublieux des bienséances parlementaires, assureraient la liberté des délibérations quand l'émeute fomentée dans les rues de Vienne détermina le comte Badeni à solliciter de l'Empereur la grâce d'accepter sa démission. Il fut relevé de ses fonctions le 28 novembre 1897.

HENRI HANTICH.

(1) Voici le texte des changements apportés au règlement interieur du Reichsrath. Tout député qui continue après deux rappels à l'ordre à parler et à manquer par interjections, tumulte et autres actes violents aux bonnes mœurs parlementaires et empêcher ainsi la libre discussion, peut désormais être exclu de trois séances consécutives par décision du président. La Chambre, consultée par le président, peut prononcer la censure pour trente jours. Dans le premier cas, le député frappé aura le droit d'en appeler à la Chambre. Le député qui, après que l'exclusion est prononcée, refuse de sortir de la salle des délibérations peut y être forcé par des agents mis par le gouvernement à la disposition de la Chambre. L'exclusion temporaire d'un député entraîne la perte de l'indemnité pendant la durée de la peine.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Il governo locale inglese e le sui relazioni con la vita nazionale (Le gouvernement local anglais et ses relations avec la vie nationale), par PIETRO BERTOLINI, Turin, Fratelli Bocca, 1899, 2 vol.

L'une des caractéristiques les plus remarquables de l'universalité d'un droit réside dans la nature cosmopolite des littératures qui en font l'objet de leurs études.

Chaque nation civilisée vante le tribut apporté par ses plus éminents écrivains à l'étude du droit romain. Et comme, dans le domaine du droit public, l'Angleterre occupe la même place que Rome dans le domaine du droit privé, il s'ensuit que le droit public anglais est devenu le patrimoine de toutes les nations civilisées qui toutes en ont fait le sujet de travaux excellents.

Depuis l'époque de sa renaissance nationale (qui a déterminé aussi une période nouvelle de vie scientifique), l'Italie avait aussi vu naître une petite, mais remarquable littérature spéciale d'études sur le droit public anglais. Le récent travail de M. Bertolini est digne d'y figurer avec grand honneur, non seulement au point de vue de la littérature italienne sur la constitution anglaise, mais aussi au point de vue de la littérature italienne en général. Il prend place dans la catégorie encore restreinte des travaux faits exclusivement de première main. On n'y rencontre, oserais-je dire, ni une page, ni une ligne qui ne découle directement d'une source anglaise : lois, discussions et documents parlementaires, statistiques, rapports, articles de ces célèbres revues anglaises dans lesquelles chaque réforme un peu importante se manifeste, s'élabore et, finalement, s'impose.

Il est facile de comprendre qu'une matière aussi vaste, aussi complexe, ayant des rapports si variés et si intimes avec les problèmes les plus graves de la politique et du droit, se soit prêtée à une égale variété dans les méthodes et les systèmes employés pour son étude. Et cette variété se rencontre en ce qui concerne la préférence donnée à telle ou telle partie des institutions anglaises. A ce point de vue même, on rencontre dès l'abord un courant double et opposé. Reprenant la comparaison connue de la constitution anglaise avec un arbre séculaire solidement assis sur ses profondes racines, nous voyons l'un particulièrement séduit par la partie extérieure, par ce tronc imposant éprouvé par les tempêtes, riche en robustes rameaux couverts de feuilles verdoyantes ; l'autre, au contraire, a trouvé d'un intérêt bien supérieur l'étude des racines dans leurs ramifications compliquées, dans leur savante distribution, et l'enthousiasme s'accroissait avec la ténuité de la racine que le microscope du chercheur arrivait à découvrir.

Certes, l'une et l'autre études sont, en elles-mêmes, utiles : mais, comme il arrive souvent, la partialité pour le sujet choisi et pour le point de vue propre a conduit à en exagérer l'importance non seulement absolue, mais surtout relative. C'est ce qui s'est produit dans le sujet que nous traitons. Non seulement les premiers écrivains qui l'ont étudiée, mais aussi quelques-uns parmi les

modernes ont été principalement frappés par la majesté extérieure de la constitution anglaise, et ont été ainsi conduits à attribuer sa force et sa grandeur à l'équilibre des grands pouvoirs de l'État, au mécanisme de chacun d'eux, à la manière savante dont sont réglées les attributions du cabinet, à l'organisation des grands partis politiques. Les autres ont préféré tout rapporter aux causes, et celles-ci leur ont paru d'autant plus efficaces qu'elles étaient plus cachées ; et ils ont trouvé la raison intime des lumineux progrès de l'ordonnancement constitutionnel dans le mode de formation et d'action du gouvernement local, de ce « self government » dont le sens intime est si difficilement apprécié par nous autres continentaux et, finalement, dans l'éducation politique de la classe dirigeante dont l'action est même moins influente dans l'exercice du mandat politique que dans la fonction quotidienne de juge de paix comme magistrat et administrateur local.

On pourrait croire que M. Bertolini appartient à cette seconde catégorie d'auteurs, puisque le thème choisi par lui est, justement, celui du gouvernement local. Mais la vérité est qu'il n'y a là qu'une simple question de détermination de thème ; l'auteur ne lui attribue pas une importance exagérée, et il me semble même qu'il ait trouvé le juste milieu entre les exagérations extrêmes. Il considère les institutions locales anglaises comme un puissant facteur du développement politique et économique de l'Angleterre, mais, en même temps, il attribue une haute valeur aux considérations politiques et sociales auxquelles il attribue la détermination des principales réformes de l'ordonnancement local. Cette manière équitable d'envisager son propre sujet doit certainement être attribuée à ce parfait équilibre d'esprit qui est une des qualités les plus saillantes de l'auteur. Mais elle résulte aussi d'une autre raison qui permet, plus spécialement, d'attribuer à l'œuvre de M. Bertolini un caractère, je ne dis pas unique, mais certainement peu fréquent, dans les études sur la constitution anglaise : il n'a aucun parti pris, pas plus dans le domaine juridique que dans celui de la philosophie politique.

La démonstration la plus caractéristique de la parfaite objectivité de l'œuvre de M. Bertolini, en ce qui concerne l'évaluation juridique du thème choisi par lui, nous est fournie par un curieux parallèle. Presque simultanément avec l'ouvrage de M. Bertolini, il en était publié un autre en Allemagne, sur un thème analogue et dans des circonstances telles que chacun des deux auteurs devait nécessairement ignorer le travail de l'autre. L'ouvrage allemand, très remarquable aussi, est de M. Hatschek et a pour titre : *Die selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung*. Cette fois encore, bien que le titre indique une œuvre tout à fait générale, l'étude du selfgovernment anglais en constitue une grande partie : l'auteur y a consacré les deux premiers chapitres et tout un appendice amplement documenté (pp. 169-236). Quelque valeur qu'ait l'ouvrage de l'écrivain allemand, et bien que la partie historique soit peut-être plus complète que dans celui de M. Bertolini, l'auteur reste cependant par-dessus tout théoricien. Son écrit est consacré à la démonstration d'une thèse. Ses études historiques sur le selfgovernment anglais ont pour but de confirmer expérimentalement une théorie générale établie par lui sur la nature des collectivités qui exercent des attributions d'Etat.

La question, vivement controversée chez les écrivains allemands, a été aussi traitée en Italie dans des travaux récents. C'est une question dans laquelle se reproduit la vieille et toujours renaissante antithèse entre l'Etat et la Société entre le droit et la politique. Ainsi, tandis que chez Stein et Laband on voit prédominer une conception purement juridique, par suite de laquelle les collectivités de l'administration locale jouissent d'une personnalité de droit public en vertu

d'une concession de l'Etat et exercent ainsi des droits subjectifs propres, on voit au contraire que, pour Gneist, le selfgovernment anglais est exclusivement caractérisé par la participation d'une classe de citoyens à l'administration de l'Etat, sans tenir compte de leurs intérêts particuliers.

Dans le premier sens, on considère la collectivité comme une unité réelle dans le domaine du droit ; dans le second, l'unité organique disparaît et il ne reste qu'un domaine dans lequel se développe l'activité d'une classe sociale déterminée. Dans le premier sens, c'est l'Etat qui agit au moyen d'organes que lui-même a rendus autonomes ; dans le second, c'est la Société qui fait valoir son influence par le moyen de son groupement en classes.

M. Hatschek représente une théorie intermédiaire. Selon lui, il faut distinguer le cas de certaines collectivités auxquelles on reconnaît sans conteste une personnalité de droit public, du cas de certaines autres collectivités qui manquent entièrement de personnalité, ou au moins de personnalité de droit public, mais dont les membres sont appelés à accomplir des fonctions dont le but est de profiter à la collectivité dont ils font partie. C'est là, avons-nous dit, une théorie intermédiaire, puisque les droits et devoirs exercés par les membres d'une collectivité ont justement leur racine dans cette qualité, à savoir, de faire partie d'une association donnée qui arrive ainsi à constituer une collectivité dont l'existence est impossible à nier dans le domaine du droit. Et, selon Hatschek, on rencontre dans le selfgovernment anglais la mise en œuvre effective du type théorique reconstitué par lui.

Ce n'est certainement point le cas d'entrer ici dans de semblables discussions, dont nous nous sommes contenté de donner un aperçu. Revenant à notre auteur, il est naturel que, conformément aux directrices générales de son travail, il ne s'appesantisse pas sur la question théorique et évite même de la préjuger en employant des expressions propres à représenter les collectivités locales comme des personnalités de droit public. Il n'en serait que d'autant plus intéressant de déterminer quelle est celle des théories en discussion qui serait appuyée par la considération purement objective et par l'exposition historique, débarrassée de toutes présuppositions, que nous offre le livre de M. Bertolini.

Un semblable travail devrait être très complexe, et nécessairement très analytique, pour arriver à être concluant ; et ces deux raisons font comprendre que le présent article ne saurait être l'endroit convenable pour un pareil examen. Probablement, du reste, les résultats de cet examen ne donneraient raison à aucune des deux opinions en discussion. Les théories systématiques supposent des divisions nettes et tranchées, des antithèses dialectiques, des catégories rigoureuses ; or, la caractéristique propre du développement de la législation anglaise est la flexibilité extraordinaire avec laquelle elle s'applique aux nécessités d'ordre pratique, tandis que son mode de développement semble lent et graduel, entièrement opposé à la création d'organismes tout à fait nouveaux établis d'après des points de vue théoriques et doctrinaux, et détermine, au contraire, un tel entrelacement de dispositions vieilles et nouvelles, obligatoires et facultatives, générales et particulières, de formes indéfiniment intermédiaires, qu'en fin de compte l'ensemble constitue la négation de toute symétrie systématique.

Des études antérieures avaient déjà démontré qu'on ne saurait prétendre qu'avant le xve siècle il se fût formé en Angleterre un concept de l'association en tant qu'impliquant des droits et des devoirs ; et ce fait est amplement confirmé par les considérations développées par M. Bertolini. Toutefois, je ne crois pas que, depuis le xvie siècle jusqu'à la fin du xviiie, on puisse raisonnablement nier que les collectivités territoriales anglaises n'aient constitué des corporations dans

le sens strict du mot, et par cela même n'aient possédé la personnalité juridique. Il sera plus facile que concluant de dire qu'une telle personnalité se déployait dans le domaine propre du droit privé et n'était point reconnue dans celui du droit public : mais qui peut, en ce qui concerne les institutions de cette époque, établir avec sûreté la limite qui séparait le droit public du droit privé ?

Et comment ferons-nous pour rechercher la ligne de démarcation encore plus subtile entre les associations de droit public actives et les associations passives dans lesquelles la collectivité ne figure pas directement, mais se fait valoir par le moyen d'un membre de la communauté ?

D'autre part, c'est à peine si l'on peut prétendre que l'idée d'une reconnaissance directe et consciente de personnalités, dans le domaine du droit public, est compatible avec le selfgovernment anglais. La raison intime de cette impossibilité renferme une observation très importante, faite par M. Bertolini, à propos de ce que lui-même appelle justement : « système général de la législation anglaise toujours observé, dans le passé relativement aux corporations municipales, de n'attribuer à personne, soit autorité, soit collectivité du gouvernement local, une compétence générique indéfinie, mais seulement des pouvoirs spécifiquement déterminés ». Or, il nous semble que cette proposition renferme la synthèse la plus exacte et la plus heureuse de la théorie juridique du gouvernement local anglais. Et il reste ainsi démontré combien sont vains les efforts faits pour délimiter par des lignes symétriques établies à l'avance, une législation dont la spécialité consiste précisément dans l'absence de tout système préconçu.

Mais il est encore plus intéressant de relever la place qui doit être assignée à l'œuvre de M. Bertolini, relativement aux écoles et aux tendances d'ordre politique et constitutionnel. On peut soutenir que l'étude des dispositions de la législation anglaise a été le champ de bataille sur lequel les théories philosophiques générales du droit constitutionnel et de la science politique ont le plus ardemment lutté. On peut arriver à dire, sans exagération, que ces théories se sont formées suivant une manière donnée de comprendre la législation anglaise ; mais il faut, malheureusement, admettre aussi la proposition réciproque, à savoir que la constitution anglaise a souvent été étudiée à travers une théorie préconçue.

Et l'on peut dire qu'il en a été ainsi depuis l'origine même de nos études. En effet, la science constitutionnelle moderne naquit à l'époque même où la constitution anglaise fut exposée scientifiquement pour la première fois. Le premier concept de gouvernement représentatif fut publié par Montesquieu, non comme une théorie abstraite qui lui fût propre, mais comme une simple généralisation des caractères qu'il rencontrait dans la constitution anglaise.

Et l'on pourrait poursuivre cet intéressant parallèle entre le développement théorique de la science constitutionnelle, d'une part, et, d'autre part l'appui positif qu'on cherchait pour cette théorie dans l'ordonnancement de la législation anglaise.

Mais, pour en arriver aux écrivains les plus récents, chacun connaît les rapports existant entre cette fameuse théorie du « Rechtsstaat » qui a exercé tant d'influence sur la science d'Etat moderne, et les études sur la constitution anglaise.

M. Gneist, qui est le plus éminent des auteurs contemporains qui aient cultivé ces études, est, en même temps, un des plus ardents soutiens et propagateurs de la théorie de l'Etat juridique, dont il trouve la genèse, le développement et l'application dans les formes classiques du selfgovernment anglais. Peut-être son idée est-elle de rapporter entièrement à ces origines germaniques la raison intime de la grandeur politique de l'Angleterre. Ainsi, dans cette manière de concevoir cette législation, il fait presque exclusivement résider sa plus grande

force dans la garantie des droits individuels de la liberté civile. C'est là un héritage de la très antique civilisation germanique, lequel s'est concrété et retranché comme dans une forteresse inexpugnable dans la manière d'être des institutions locales. Et, il s'attache à cette conception complètement indépendante de la garantie d'ordre constitutionnel dont il peut se passer ; en même temps, d'après lui, le principe représentatif doit son origine et trouve sa défense dans les libertés locales. Et, peut-être, l'effet finit-il par nuire à la cause.

Le principe de l'omnipotence du Parlement, observe M. Gneist, n'a surgi en Angleterre qu'après que l'Etat juridique s'y fût solidement assis et s'y fût assuré contre les abus des partis politiques. On peut, dans cette observation, trouver à l'état latent la pensée suivante : que le système parlementaire, loin d'aider à la formation du Rechtsstaat, lui aurait plutôt était contraire. Du reste l'incompatibilité de ces deux éléments est plus ou moins explicitement établie par M. Gneist lui-même. Il ne peut certainement omettre de constater — quelque déplaisir qu'il en puisse éprouver, — que cette même Angleterre qui, dans le selfgovernment, créa la matière première du Rechtsstaat, créa aussi la forme de ce gouvernement parlementaire qui vise à substituer à l'empire du droit celui d'une majorité politique. M. Gneist se tire de cette difficulté qui, dans son système, serait une contradiction logique, en faisant observer que si, en Angleterre, le gouvernement parlementaire n'a pas fait trop de mal, cela tient à l'impuissance dans laquelle il se trouve de ce côté, car : « la présence au pouvoir d'un ministère tory ou d'un ministère whig n'a aucune influence sur l'administration intérieure du pays ».

Toutefois il ne pouvait échapper à l'œil vigilant de cet auteur que les réformes administratives modernes avaient transformé si profondément le système classique du selfgovernment, qu'on pouvait avancer que ses caractères substantiels étaient perdus, ou peu s'en fallait. Et il commence en lançant contre ces réformes une espèce d'excommunication scientifique : « Ce qu'il importe surtout d'étudier, dit-il, pour connaître la nature juridique de l'Etat anglais, c'est la constitution avant le Reform bill. » Du reste, passant au domaine strictement politique, ses pronostics pour l'avenir sont tout à fait sombres. La lutte de la société dans sa marche vers l'égalité, fait-il observer, en même temps qu'elle tend à affaiblir le système complexe et organique du selfgovernment en tant qu' « associations unies par le sentiment du devoir pour l'exécution responsable des lois et de la tâche de l'Etat, y constitue le concept plus simple et plus formel de l'autonomie communale se manifestant par des boards librement élus, avec faculté autonome de prendre des délibérations et de nommer aux emplois publics. On a donné ainsi « un caractère plus aigu » aux réformes sociales administratives et politiques. On a rendu la constitution plus démocratique et l'administration publique plus bureaucratique, en amenant ainsi « l'ère des partis radicaux ». Tel est le produit du « fanatisme puritain pour l'égalité, qui se rapprochera plus du type de Bentham que du type français, mais qui soulèvera une agitation plus profonde ».

A cette tendance pleine d'enthousiasmes pour le passé, de tristesses pour le présent et de craintes pour l'avenir, opposez la contre-partie tracée par un autre écrivain, lui aussi des plus marquants !

M. Boutmy, dans sa belle étude sur *Le développement de la Constitution et de la Société politique en Angleterre*, trouve, lui aussi, que dans ces trente dernières années, l'Etat anglais a été « transfiguré par la démocratie », mais sous l'impulsion d' « un grand besoin de justice et de progrès ». Dans la chute du pouvoir de la gentry, dont il reconnaît cependant les mérites historiques, M. Boutmy voit la suppression de priviléges civils et administratifs, et du monopole de la pro-

priété foncière : « monopole, avec ce qu'il implique d'arbitraire et d'abus de pouvoir, main-morte et contradiction économique avec ce qu'ils entraînent d'inertie, d'obstruction et de malaise dans un monde de liberté ». Même d'une façon concrète, en ce qui regarde l'administration locale, celle du type classique est qualifiée de « paternelle, mais négligente et insuffisante ». Aussi envisage-t-il avec une tout autre confiance cet avenir prochain dans lequel il ne restera de la gentry que le souvenir, et alors « l'argile britannique jeté dans le moule de la démocratie, en sortira transformé. C'est un souffle, toujours puissant et hardi, mais entièrement nouveau, qui animera l'antique statue ».

Or, entre des tendances aussi opposées, il nous semble que la caractéristique la plus saillante de l'œuvre de M. Bertolini réside précisément dans l'absence absolue d'éléments subjectifs dans ses examens et dans ses jugements. On pourra le trouver froid, mais en revanche il n'est jamais détourné de sa voie, soit par une théorie préconçue, soit par une sympathie ou une antipathie politique. C'est là une qualité qui augmente la valeur du résultat scientifique auquel il arrive et dans lequel les récentes réformes anglaises apparaissent comme dérivées d'une logique et implacable nécessité. M. Bertolini ne regrette pas le passé ; il ne s'exalte pas non plus sur le présent et ne tremble pas pour l'avenir. Avec la plus tranquille sérénité du savant, il rattache les récentes et profondes transformations du gouvernement local anglais à une série de causes nécessaires et organiques qui se sont fait valoir au moyen d'un processus d'adaptation continue aux nouveaux besoins sociaux en s'aidant des conseils de l'expérience. Le législateur anglais a pour coutume de se fixer à l'avance un but bien déterminé et bien clair et pour autre coutume « d'attendre que les faits eux-mêmes fournissent la preuve que les institutions ainsi établies étaient aptes à produire l'effet cherché ».

Ainsi, peu à peu, nous voyons surgir et se consolider lentement ces principes essentiels de l'ordonnancement administratif qui, depuis bien longtemps, forment les bases du droit administratif latin.

L'uniformité et la symétrie dans les institutions locales tend à se substituer à la variété et à l'irregularité antiques ; le droit de vote est concédé sur une base large et démocratique : l'exercice des fonctions administratives locales se concentre de plus en plus dans des boards de formation élective. On voit surgir le contrôle de l'autorité gouvernementale centrale qui s'arme de pouvoirs règlementaires ; il se forme un corps nombreux de fonctionnaires rétribués, et les analogies s'étendent jusqu'aux effets financiers du système, puisque nous y retrouvons jusqu'aux subventions de l'Etat aux autorités locales, et il n'y manque pas non plus, — hélas ! — le phénomène de l'accroissement notable de la dette de ces autorités locales !

Assurément, nous autres Latins, en général, et nous Italiens, en particulier, avons raison de trouver un réconfort dans de semblables conclusions. Le principal reproche que l'on fait à nos institutions administratives est précisément celui de manquer de liens traditionnels, d'être le résultat d'improvisations faites par des hommes d'Etat dans la tranquillité de leur cabinet, et guidés par des concepts plutôt théoriques que pratiques ; on a spécialement reproché à nos institutions locales leur excessive rigidité, leur uniformité, leur adaptation défectueuse aux changeantes conditions locales, la prédominance excessive du principe électif, la concession trop absolue de la franchise électorale, et autres défauts propres aux institutions démocratiques.

Il y a certainement, dans ces accusations une grande part de vérité ; mais chacun aperçoit la gravité théorique extraordinaire de la démonstration limpide qui ressort du travail de M. Bertolini : qu'en Angleterre, l'adaptation,

les traditions ont non seulement déterminé le triomphe d'institutions parfaitement analogues aux nôtres, mais surtout que cela a été un bien et, loin de lui nuire, a contribué au progrès et à la force de la constitution anglaise.

Tout cela démontre, par dessus tout, qu'il y a une cause intime, profondément, organiquement connexe avec les conditions de la civilisation moderne, et qui produit une impulsion vers les formes institutionnelles de la démocratie du type français. Or, sans craindre d'être accusé de fatalisme historique, nous admettrons comme prouvé qu'aucune autre justification théorique d'un système politique ne vaut celle de sa nécessité par rapport à un stade déterminé de civilisation. Du reste, si M. Bertolini ne s'aveugle pas sur les faiblesses, les défectuosités et les excès des gouvernements locaux démocratiques, il sait aussi en mettre en lumière les qualités et la valeur et il indique nettement que ces qualités nécessaires pour les nouveaux devoirs des gouvernements locaux, sont : « une élasticité, une mobilité, une rapidité, une intensité d'action qui étaient absolument inconciliables avec les formes judiciaires dans lesquelles procédaient les juges de paix ».

D'un côté, toutes ces considérations peuvent nous encourager ; d'autre part, nous ne devons pas nous en enorgueillir. Je crois — et en cela, je suis aussi d'accord avec quelques observations de M. Bertolini, — je crois que sous l'apparence extérieure d'institutions administratives communes, la législation anglaise conservera toujours un caractère spécial, dérivant de la nature propre de l'esprit public anglais, de son caractère essentiellement pratique, de l'expérience séculaire, de cette longue tradition de l'exercice direct des fonctions publiques, éléments auxquels les temps nouveaux et les nouvelles conditions sociales peuvent bien avoir donné un acheminement autre et une forme différentes, mais qui constituent un patrimoine trop riche pour être facilement liquidé.

Dans ce sens, les renseignements utiles que nous autres continentaux pouvons retirer de l'étude du gouvernement local anglais, acquièrent une importance bien plus grande qu'auparavant. Plus nous admirons les lignes classiques du self-government historique et plus nous devons nous sentir amèrement affligés par le sentiment de notre impuissance à imiter ces institutions. Maintenant que l'Angleterre se rapproche du type continental, la comparaison est devenue possible, parce qu'il y a parité plus grande de conditions extrinsèques. Et c'est justement sous cet aspect que nous sommes portés à considérer comme la qualité principale du travail de M. Bertolini le sens de vive modernité dans lequel il est conduit. Malgré la profonde connaissance générale des sciences d'ordre administratif sur lesquelles M. Bertolini a publié des livres de haute valeur, malgré la prodigieuse préparation historique et politique qui lui a permis d'arriver à une connaissance aussi intime des institutions anglaises, de façon que sur ce sujet il pourra être égalé mais non surpassé, il ne se laisse pas séduire par la contemplation théorique d'institutions disparues ou en décadence, mais il s'en occupe seulement en tant qu'elles peuvent conduire à une meilleure intelligence de l'ordonnancement actuel. Ainsi l'œuvre tout entière sert à préparer le chapitre VI qui traite de l'époque présente et qui, selon nous, forme la meilleure exposition analytique des conditions spéciales de l'état actuel de l'administration locale anglaise. C'est ainsi que l'historien, le juriste, le savant versé dans la science politique, préparent à l'homme d'Etat les éléments d'une action consciente et éclairée. Cette tâche peut, peut-être, sembler moins géniale et plus modeste que le vol audacieux des reconstructeurs de théories abstraites et générales : mais la modestie plus grande de la tâche est de beaucoup compensée

par son utilité et sa valeur pratique. Sous cet aspect, on peut vraiment dire que le travail de M. Bertolini est un travail fait « à l'anglaise » et c'est peut-être là la meilleure louange à laquelle l'auteur ait pu aspirer.

V. E. ORLANDO,
Professeur à l'Université de Palerme,
député au parlement italien.

Le Canal de Suez (*Etude historique, juridique et politique*), par M. ROSSIGNOL. — M. Rossignol fait observer avec raison, dans les premières lignes de son œuvre, que le canal de Suez paraît aussi nécessaire à notre civilisation que la vapeur ou l'électricité. Il en conclut qu'il est indispensable de bien connaître les règles régissant les rapports de la compagnie qui l'exploite avec les Etats et les particuliers, et de rechercher les droits respectifs de l'Etat territorial et des Etats étrangers, ainsi que les garanties qui assurent le libre passage, en un mot d'étudier la situation du canal en temps de paix et de guerre. C'est ce programme plein d'intérêt et d'utilité que M. Rossignol aborde dans sa monographie, nous avertissant qu'il consacrera une large place à l'histoire. Dans une première partie, il traite des origines du canal, des incidents internationaux et des négociations diplomatiques qui se produisirent pendant son exécution et la compromirent à plusieurs reprises. La seconde groupe les questions d'intérêt privé qui, en raison de leur importance, ont amené l'intervention d'un ou plusieurs Etats. Enfin, la troisième a trait à la situation internationale du canal en temps de paix et en temps de guerre avant et après la convention de 1888.

Les données historiques sont fort intéressantes ; on y voit comment Bonaparte avait chargé l'ingénieur Lepère de préparer un projet de canal, et comment le père Enfantin essaya, mais trop tard, de marcher sur les traces du premier consul. Intéressants aussi les documents publiés par M. Rossignol, depuis la convention de 1785, première pièce officielle où il est fait mention de l'Egypte comme pays de transit, jusqu'au firman de concession obtenu par M. de Lesseps le 30 novembre 1854. Les difficultés de toute nature qu'a surmontées le grand français : difficultés diplomatiques, économiques, venant de Londres, de Paris et de Constantinople, tout est mis en relief, présenté avec une science de la forme égale à la richesse du fond, surtout quand l'auteur arrive à ce qu'il considère avec raison comme le vrai motif des résistances anglaises, savoir que le projet avait été conçu par des Français.

M. de Lesseps se trouvait dans une situation fort délicate : il avait constitué sa compagnie sans avoir obtenu le firman définitif. Avec une énergie extraordinaire il fit face à tout ; et, aidé par Napoléon III, il put entrer dans la période de réalisation et d'exécution. Le canal devait être double, car, à côté de la voie de transit internationale, devait être creusé un canal d'eau douce. C'était à la main-d'œuvre égyptienne et en grande partie à la corvée qu'on devait avoir recours, ce qui motiva de nouvelles attaques de la part de l'Angleterre. Les choses s'envenimèrent et, la Porte intervenant, le conflit arriva bientôt à l'état aigu entre la compagnie et Ismaïl Pacha. C'est alors que les parties litigantes, d'un commun accord, s'en rapportèrent à l'arbitrage de Napoléon III qui rendit sa sentence le 6 juillet 1864. Enfin, en 1866, sont conclues, entre la société et le vice-roi, deux conventions qui mettent fin aux dernières difficultés. Désormais les travaux entrent en pleine période d'activité et, le 17 novembre 1870, le grand canal mari-

time de Port-Saïd à Suez est organisé « dans un décor d'apothéose par un cortège princier suivi par une flotte de 60 navires ».

La deuxième partie du travail de M. Rossignol groupe, avons-nous dit, les questions d'intérêt privé. La première et la plus importante était celle des droits de tonnage ; elle souleva une controverse des plus vives dans laquelle intervint la cour d'appel de Paris. Elle fut tranchée par la force qui imposa à la compagnie une solution contre laquelle elle protesta et au sujet de laquelle elle se mit directement d'accord avec l'Angleterre à la date du 21 février 1876. La seconde question avait trait aux faits économiques et spécialement à l'acquisition par l'Angleterre des actions du Khédive. A la fin de décembre 1875, on apprit subitement que celle-ci avait acheté pour 100 millions les 176.602 actions de ce dernier, ce qui lui donnait une autorité considérable sur les destinées du canal. Cette autorité résultait aussi et résulte encore de ce qu'elle a le plus fort tonnage dans le transit du canal. Le second rang est occupé par l'Allemagne. La France vient en troisième lieu, suivie par l'Italie et la Hollande. Un chapitre spécial est consacré à la crise de 1882-1883 et à l'accord du 30 novembre 1883. Cette crise fut motivée par l'expédition d'Egypte à la suite de la révolte d'Arabi Pacha ; elle favorisait, du reste, la politique d'absorption de l'Angleterre. M. de Lesseps y fit preuve d'une énergie telle que le *Times* avait mis en avant l'idée de creuser un second canal. C'est alors qu'intervint la convention du 11 juillet 1883 entre M. de Lesseps et le gouvernement anglais, convention que M. Gladstone n'osa point présenter au Parlement en présence de l'excitation des esprits. Enfin les négociations entamées à nouveau aboutirent à l'entente du 30 novembre 1883 approuvée par l'assemblée générale du 12 mars 1884, entente qui consacrait la déchéance de l'élément français et formait le point de départ de la suprématie de l'Angleterre.

Le dernier chapitre de la seconde partie s'occupe de la condition juridique de la compagnie de Suez. M. Rossignol la caractérise ainsi : « Elle est égyptienne ; mais elle est régie quant à sa constitution par les lois françaises et soumise dans les différends qui surgissent entre ses membres à une juridiction arbitrale, relevant, pour tous les litiges où elle est partie en Egypte, de la compétence des tribunaux mixtes ».

La troisième partie de l'ouvrage expose la condition internationale du canal de Suez. Elle indique d'abord la théorie de Calvo assimilant le canal à un détroit ou à une mer enclavée, théorie que Fournier de Flaix et Arntz ont reprise. M. Rossignol la réfute en faisant remarquer qu'à ce compte on ne pourrait bloquer le canal, car on ne peut bloquer un détroit. Il admet, avec M. Renault, que le canal constitue en somme une portion du territoire de l'Egypte ; que, par suite, il se rattache au droit des gens terrestre et non au droit des gens maritime, et il l'assimile aux baies et rades ou ports. De là cette idée que l'Etat riverain a sur le canal un droit exclusif de propriété et de juridiction. Mais le canal intéressait trop de peuples pour qu'on ne jugeât pas à propos de le soustraire à l'autorité du Khédive. La pensée de le neutraliser a été conçue presque en même temps que se réalisait sa conception ; et, le 3 janvier 1883, Lord Granville demandait aux puissances de s'entendre sur sa situation internationale. Cette entente semblait devoir résulter de la Conférence de Paris de 1885. Mais un désaccord s'étant produit entre les délégués, et la chute du Cabinet Gladstone ayant empêché les représentants de la Grande-Bretagne d'obtenir de nouvelles instructions, les choses restèrent en l'état jusqu'en 1888, époque où une nouvelle conférence réunie à Constantinople fit acceptcer le traité du 29 octobre 1888 qui régit actuellement la situation du canal. M. Rossignol l'analyse très exactement et en détail, et indique fort bien les vices qui sont en elle et qui consistent notamment dans ce fait que le canal est en somme constamment exposé à un coup de main soit du Khédive, soit

des autorités anglaises maîtresses de ses rives. L'expédition dernière du Soudan et la mainmise de plus en plus accentuée de la Grande-Bretagne sur l'Egypte sont aujourd'hui de nature à augmenter encore le danger signalé.

Ce danger, M. Rossignol le montre à nouveau avec une grande force dans sa conclusion, en affirmant cependant que le fait de pouvoir monopoliser le canal n'est pas très avantageux pour l'Angleterre, car les Américains s'autoriseraient de ce procédé pour agir de même au sujet du canal de Panama. Nous croyons que les Américains n'auraient pas besoin de ce précédent pour effectuer la prise de possession dont parle M. Rossignol. Leur facile succès contre l'Espagne va les inciter à essayer de traiter comme la Péninsule les Etats européens qui leur résisteront, et spécialement l'Angleterre, en dépit du traité Clayton-Bulwer et des avances de M. Chamberlain. M. Rossignol semble être plus dans la vérité quand il fait remarquer que le développement commercial et l'expansion coloniale du Royaume-Uni augmentent tous les jours l'importance du canal et exigent de plus en plus qu'il jouisse d'une liberté et d'une sécurité absolue. Il voudrait voir neutraliser à la fois et la mer Rouge et l'Egypte au profit de tous les peuples sans exception. Cette idée généreuse, réalisable peut-être il y a quelques années, paraît aujourd'hui devoir être rangée dans le domaine de l'utopie.

Tel est ce livre intéressant et exact, auquel on peut reprocher peut-être un manque de coordination et de plan, spécialement dans la seconde partie dont les divers points ne sont guère reliés entre eux. L'œuvre de M. Rossignol a sa place marquée dans les écrits autorisés qu'aura produits notre siècle relativement à la grande voie de communication internationale qui a réuni dans une collaboration commune, à travers le âges, Néchao, Darius, Ptolémée et de M. de Lesseps.

A. Mérignhac
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Toulouse.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Revue Bleue. Paris, 19, rue des Saints-Pères ; in-4°, à deux colonnes ; hebdomadaire ; 25 fr. par an.

BOUTMY. — **La réforme de l'enseignement secondaire et les lycées** (n° 2 du premier semestre, p. 33-41).

Le jour où on aura subordonné, comme il le faut, le baccalauréat aux études, comment organiser celles-ci ? En partant de cette idée qu'elles ont pour but, non d'accumuler des connaissances vite oubliées, mais de former l'intelligence et le caractère. Elles doivent tendre à trois choses essentielles : d'abord inculquer à l'élève l'art de bien apprendre et le goût de bien savoir ; pour cela, il faut choisir les enseignements qui ont une vraie valeur éducative, les donner avec ampleur et profondeur, dût-on anticiper sur l'enseignement supérieur, en outre permettre à partir des humanités des matières facultatives ; en second lieu, faciliter pour chaque élève la libre manifestation de sa vocation intellectuelle et de son originalité native ; il faut donc que le réglement et la discipline laissent des loisirs et des commodités à ceux qui veulent s'abandonner à leurs impulsions propres, en troisième lieu, tremper le caractère par un exercice réfléchi de la volonté et un commencement d'habitude de la responsabilité, et rien n'y aidera plus efficacement que de laisser à l'élève une certaine liberté dans l'emploi de son temps et la répartition de son travail, et une certaine faculté d'option entre les cours complémentaires.

Pour répondre au reproche d'incohérence et d'indiscipline, M. Boutmy déclare que son système est inconciliable avec les lycées actuels, leur organisation matérielle et administrative. Il critique les lycées urbains, trop semblables à des casernes, où l'ordre apparent est seul requis, où le proviseur est accablé par la besogne administrative, gêné par les réglements, où les professeurs ne peuvent avoir aucune action morale sur les élèves qu'ils voient trop peu, où les maîtres d'études sont incapables d'être de vrais éducateurs. M. Boutmy place ses collègiens à la campagne, dans un vaste parc, un bâtiment commun, et plusieurs bâtiments séparés où les élèves recevraient l'instruction et l'éducation sous la direction d'un maître éprouvé, libre et responsable de ses prescriptions, avec l'assistance d'un personnel qu'il choisirait et guiderait, avec le contrôle d'un conseil de perfectionnement où l'Université ne serait pas exclusivement représentée.

A. FOUILLÉE. — **Monopole universitaire ou relèvement des niveaux** (n° 7, p. 196-203.

L'Etat peut légitimement réclamer le contrôle de l'enseignement public ; mais il ne doit avoir ni le monopole déclaré qui supprime les obligations et les sanctions, ni le monopole indirect qui résulterait de l'exigence pour toute fonction d'un certificat d'études universitaires. Il doit lutter contre les concurrents en s'efforçant de leur être supérieur.

L'Université doit d'abord surveiller son recrutement ; ne point accueillir parmi ses maîtres ses ennemis, sous prétexte de valeur scientifique ; car dans le

maître, l'âme importe plus que la science. Elle doit fonder toute éducation morale et sociale sur une philosophie solide et indépendante.

La crise subie par l'Université tient surtout à l'abaissement des études classiques, à l'invasion d'études scientifiques mal comprises, à la création de l'enseignement moderne auquel on a donné trop de débouchés et dont les établissements religieux ont largement profité, aux trop fréquents changements de programmes. Il faut lutter sur tous ces points et relever le niveau des études.

Il faut aussi, non pas supprimer le baccalauréat, ce qui entraînerait l'abandon complet des études classiques et ne diminuerait pas le nombre des aspirants fonctionnaires, mais l'amender en le soudant aux examens des lycées et aux livrets scolaires, en augmentant les épreuves écrites et le nombre des matières facultatives.

Autour de la loi Falloux. — *Enquête par M. Parson ; lettres de MM. Louis Havet, Michel Bréal, de Lanessan, G. Lanson, Izoulet, Belot, Jourdain, Parodi, Chauvelon ; conclusion de M. Parson* (nos 17 à 22, p. 513-519, 551-558, 587-592, 625-628, 661-665, 681-684).

Il y a lutte depuis longtemps, dit M. Parson, entre les partisans et les adversaires de la Révolution sur le terrain de l'enseignement. Par la loi Falloux, l'Église a triomphé, puisque seule elle peut profiter de la liberté d'enseigner, et qu'elle a acquis une influence directe sur l'enseignement laïque, des privilèges pour ses propres maîtres. Cette loi, obtenue des bourgeois craintifs de 1850, doit-elle être abrogée aujourd'hui ?

Non, dit M. Havet, la liberté est sacrée, et elle est encore la meilleure arme contre l'Eglise. La liberté d'association amplement civique est rigoureusement nécessaire.

Non, dit M. Bréal, la loi ne peut être révoquée après un demi siècle d'existence. L'Université souffre surtout de ses propres fautes et des actes d'un Conseil supérieur mal organisé.

M. de Lanessan estime que la question des progammes est plus importante que celle des personnes. Il distingue deux méthodes d'instruction, l'une surtout littéraire, l'autre surtout scientifique, et se prononce pour celle-ci qui est seule capable de développer l'initiative individuelle et qui d'ailleurs n'exclut pas une suffisante culture littéraire. Une réforme dans ce sens vaudrait mieux que le monopole de l'Etat, comme efficacité éducative, et éviterait l'omnipotence que le monopole donnerait peut être parfois à des fanatiques ou à des sectaires. Le baccalauréat n'existerait plus que dans l'Université et ne servirait plus que pour les grandes écoles de l'Etat. Pour l'enseignement supérieur, un certificat d'études délivré par tout établissement d'enseignement secondaire en ouvrirait l'accès.

M. Lanson fonde la liberté de l'enseignement sur la liberté de penser, sur le droit du maître par conséquent, et non sur celui du père de famille. Elle est donc intangible, et même il est de l'intérêt de la République que la liberté sous toutes ses formes s'invétère au point de devenir indestructible et que ses adversaires ne soient pas de force introduits dans les lycées de l'Etat. Seulement en fait, l'Eglise seule profite de la liberté d'enseigner ; il conviendrait que la liberté d'association permît de lui susciter des rivaux. Puis les maîtres laïques poussent la neutralité trop loin. Enfin pourquoi les adversaires de l'Église lui confient-ils leurs fils et leurs filles ?

M. Izoulet se borne à transcrire deux phrases de Rousseau qui place les droits de l'Etat au dessus de ceux du père.

M. Gustave Belot n'est pas partisan du monopole de l'Etat. Ce n'est pas que a concurrence des Jésuites ait forcé l'Université à mieux faire, au contraire, ni

que le mot de liberté mérite un respect superstitieux ; mais c'est que le monopole obligerait promptement l'Etat à céder aux exigences de sa nouvelle clientèle, et que l'Université ne serait plus libre. Il préfère l'exigence d'un stage universitaire pour l'accès aux grandes écoles et aux fonctions publiques ; cela n'est pas injuste puisque chacun sera averti, puisqu'il s'agit, non de professions libres, mais d'exercice de la puissance publique, puisque l'Université n'impose aucun *Credo*. Cela est utile, pour mettre en contact les jeunes gens de toutes les écoles. En outre, il y aurait à prendre quelques mesures administratives qui empêcheraient l'Université d'être exploitée par ses rivaux.

M. Jourdain veut l'abrogation immédiate de la loi Falloux : le clergé doit se borner à enseigner le dogme ; il travaille actuellement à étrangler la liberté par la liberté.

M. Parodi veut aussi l'abrogation ; l'enfant n'est pas libre aujourd'hui ; il ne sera libre que dans l'Université qui propose toutes les doctrines et n'en impose aucune ; le père n'a rien à dire, son influence a tant de moyens de s'exercer ! Toutefois le monopole de l'Etat aura bien des difficultés à vaincre. Il serait excessif d'exclure des fonctions et concours ceux qui n'auraient pas passé quelque temps dans un lycée ; car on frapperait les fils pour la faute des pères, on fausserait les concours, on priverait la nation de bons fonctionnaires. Mais ne pourrait-on pas obtenir que les fonctionnaires donnassent leurs enfants à l'Etat ? Que celui-ci exerçât une surveillance sérieuse sur les établissements ecclésiastiques ? et même que les prêtres qui se destinent à l'enseignement passassent quelque temps dans l'Université ?

M. Chauvelon se demande quel est l'état d'âme des professeurs. Il constate une tendance à pratiquer une certaine liberté, à côté de l'autorité des proviseurs, à preuve les congrès qui ont largement et librement discuté les plus importantes questions relatives à l'éducation et à l'instruction. C'est d'un bon signe pour le rôle nouveau et plus actif qui va probablement être confié aux professeurs de l'enseignement secondaire.

Enfin M. Parson résume les principales opinions ; il pense que la cause de la crise étudiée est la défiance que la bourgeoisie témoigne envers l'agnosticisme de nos professeurs, mais ne se prononce pas entre les diverses solutions proposées.

F. Moreau,

Professeur de droit administratif à l'Université d'Aix-Marseille

VARIÉTÉS

Les concours d'agrégation des facultés de droit.

Les 2 et 9 octobre 1899 se sont ouverts quatre concours d'agrégation des Facultés de droit pour les sections du droit privé et criminel, des sciences économiques, de l'histoire du droit et du droit public.

Le jury de la section de droit public se composait de MM. Larnaude, président, Chavegrin, Berthélemy, Artur et Despagnet. Il s'est terminé par la nomination de MM. Moye et Mestre.

Cinq agrégés ont été nommés dans la section des sciences économiques, MM. Brouilhet, Reboud, Guernier, Rist, Babled, Vignes. Le jury était présidé par M. Léveillé, assisté de MM. Beauregard, Levasseur, Garnier et Bourguin.

Nous donnons ci-dessous les sujets des compositions écrites et des leçons de ces deux derniers concours qui intéressent plus particulièrement les lecteurs de la *Revue*.

SECTION DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

Composition écrite. — Sur quels principes économiques repose la théorie de l'assurance ?

Leçons d'économie politique. — Comment les diverses écoles socialistes ont envisagé ou envisagent la coopération. — De la concentration dans le commerce de détail. — De la méthode en économie politique. — La loi de Gresham. — Des principes appliqués en matière d'assistance publique, en France et en Angleterre. — Comparer le régime des chemins de fer en France, en Allemagne et en Angleterre. — Des principaux procédés destinés à remplacer la monnaie métallique dans les paiements et des effets économiques qui résultent de leur emploi. — Des fonctions du capital dans la production des richesses. — Des changements survenus au cours du XIXe siècle dans la valeur des métaux précieux et dans le système monétaire des principaux Etats. — De la légitimité du profit. — La question des ports francs. — Des lois du développement de la productivité dans l'industrie agricole et dans l'industrie manufacturière. — Quels ont été, pour la marine marchande française, les motifs, et quels sont les résultats du système des primes à la navigation ? — Comparer au point de vue économique le crédit personnel et le crédit réel. — De la notion de la valeur (valeur d'échange).

Leçons d'histoire des doctrines économiques. — Les idées de Law en matière de monnaie et de crédit. — L'école libérale contemporaine en économie politique. Ses principales positions doctrinales. Ses adversaires. — Rechercher les emprunts faits par l'école collectiviste aux écoles qui l'ont précédée. — Exposer et apprécier les doctrines sur la légitimité de la propriété individuelle foncière. — Examen critique de la théorie de Karl Marx sur la plus-value. — Histoire de la doctrine du droit au travail et de ses conséquences. — Adam Smith. Traits principaux de son œuvre économique. Son influence. — La théorie mercantile au XIXe siècle et ses principales applications. — Histoire des principes en discussion durant la seconde moitié du XVIIIe siècle, en France, relativement au maintien ou à la suppression des communautés des arts et de métiers jusqu'à la loi des

2-17 mars 1891. — Quels sont les principes et quels ont été au XVIIe et au XVIIIe siècles les résultats de la politique économique désignée sous le nom de Colbertisme? — Histoire des doctrines communistes proprement dites. — Histoire sommaire des principes d'après lesquels ont été établis les tarifs douaniers, en France, depuis la Constituante. — Des idées qui ont dominé aux diverses époques de l'histoire, relativement au rôle social et à la dignité du travail sous ses différentes formes. — Doctrines sur les avantages et les inconvénients de la spéculation sur les marchandises (en excluant les valeurs de bourse). — Les idées de Rousseau sur la propriété, sur l'inégalité des conditions et sur l'impôt.

Leçons de science et de législation financière. — L'impôt sur le revenu en France. — La question du monopole de l'alcool. — Impôt proportionnel et impôt progressif. — La question du remplacement des taxes d'octroi. — Des différentes variétés de conversion des dettes publiques. — De la spécialité en matière de crédits budgétaires. — Le Trésor, ses fonctions et ses ressources. — L'impôt sur les successions au point de vue économique. — Différents systèmes d'impôt unique. — Apprécier, au point de vue économique et au point de vue fiscal, les revenus que les municipalités peuvent tirer de l'exploitation de certaines entreprises. — Le budget de l'Etat et le budget des communes doivent-ils être alimentés par les mêmes impôts ou par des impôts différents? — Les budgets extraordinaires de l'Etat. — De l'emploi des fonds des caisses d'épargne. — L'accroissement des dépenses publiques et ses causes. — Le système de l'autonomie et celui de la tutelle des communes en matière financière.

Leçons d'économie et législation rurales. — Des charges fiscales qui pèsent sur la propriété rurale et sur la fortune mobilière. — Du système Torrens. — Quelle est l'influence du système douanier protecteur sur la rente du propriétaire, sur le revenu du cultivateur et sur la consommation des denrées? — Les lois agraires en Irlande. — De la culture extensive et intensive. Dans quelles conditions est-il avantageux de passer de l'une à l'autre. Le capital d'exploitation en Agriculture. — Grande, moyenne et petite culture en France. A quelle situation physique et économique correspondent-elles? — Les conditions économiques de la production du blé en France. — De l'indemnité de plus-value au fermier sortant. — Des industries agricoles, telles que la fabrication du sucre, de l'alcool, du beurre et du fromage. De leur influence sur le progrès agricole. — Les syndicats agricoles. — Le mouton : de la production de la laine dans le monde et des causes de la diminution du nombre des moutons dans l'Europe centrale et occidentale. — Le produit brut et le produit net dans l'exploitation agricole. — Des mesures législatives prises en différents pays pour parvenir à la constitution de la petite propriété rurale. — De l'influence qu'ont exercée les chemins de fer et la navigation à vapeur sur la production agricole et sur le prix des denrées.

SECTION DE DROIT PUBLIC

Composition écrite. — De la Chambre des pairs sous la restauration et la monarchie de juillet.

Leçons de droit constitutionnel. — L'intervention directe du peuple dans les réformes constitutionnelles et législatives aux Etats-Unis. — Le mandat impératif. — L'initiative parlementaire. — Le gouvernement parlementaire en France, de 1814 à 1848. — Les rapports des pouvoirs législatif et exécutif depuis la réunion de l'Assemblée nationale de 1871 jusqu'aux lois constitutionnelles de 1875. — La représentation des intérêts. — De la responsabilité pénale des ministres. — Le referendum et l'initiative populaire en Suisse. — De la distinction des lois

constitutionnelles et des lois ordinaires. — La séparation des pouvoirs législatif et exécutif dans les constitutions de 1791 et de 1795.

Leçons de droit administratif. — Des recours en matière d'occupation temporaire. — Des dommages causés aux personnes dans l'exécution des travaux publics. — Le régime administratif des rues de Paris. — Devoirs et pouvoirs des tribunaux en cas d'expropriation poursuivie ou accomplie en dehors des formes légales. — Le paiement des dettes communales et le droit de poursuite des créanciers. — La capacité juridique des établissements publics. — Responsabilité des agents administratifs, *autres que les ministres*, envers les administrés. Le Préfet considéré comme représentant de l'Etat dans le département. — L'article 7 du décret du 2 novembre 1864 (recours hiérarchique). — Des concessions d'occupation du domaine public.

Leçons de législation financière. — Les droits sur les sucres. — Le privilège des bouilleurs de cru. — Des réclamations en matière de contributions directes. — La déchéance quinquennale. — Les conventions de 1883 avec les grandes compagnies de chemins de fer. — Notion, histoire et critique des impôts de répartition en France. — Le principe de la non distraction des charges dans le calcul des axes successorales. — Le privilège de la banque de France. — De la main-morte en droit fiscal. — L'exercice comme mode de perception des contributions indirectes.

Leçons de droit international public. — Des règles internationales applicables au canal de Suez. — De la doctrine de Monroe dans ses rapports avec le principe de non-intervention. — De la contrebande de guerre. — Des cessions temporaires de la souveraineté. — De la médiation dans les conflits entre Etats. — De la condition de l'Egypte au point de vue international. — De la condition particulière des Etats confédérés et des Etats fédéraux au point de vue des rapports internationaux. — Des plébiscites d'annexion. — Exposé critique de la fiction de l'exterritorialité. — De la règle : « le pavillon couvre la marchandise ».

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(DÉCEMBRE 1899 ET JANVIER 1900)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ÉLECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES.

Lettre reçue par le Président de la République et par laquelle M. José Manuel Pando lui notifie son élection à la présidence de la *République de Bolivie* (*J. O.*, 12 janvier 1900, p. 225.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION.

Décret du 23 novembre 1899 modifiant le décret du 4 janvier 1896 portant règlement de *police sanitaire maritime* (*J. O.*, 18 décembre 1899, p. 8151).

Sont exemptés de tous droits sanitaires les bâtiments en relâche forcée *ou volontaire* pourvu qu'ils ne donnent lieu à aucune opération sanitaire et qu'ils ne se livrent dans le port qu'à des opérations de ravitaillement ou d'approvisionnement de charbon (modification du n° 2 de l'art. 99 du décret du 4 janvier 1896).

Rapport adressé le 28 décembre 1899 au ministre de la marine par l'administrateur de la caisse des invalides de la marine sur la statistique des *naufrages et autres accidents de mer* survenus pendant l'année 1896 (*J. O.*, 31 décembre 1899, p. 8572).

La statistique ne porte que sur les bâtiments français et étrangers naufragés sur les côtes de France et de l'Algérie, sur celles des colonies françaises et des pays soumis au protectorat de la France, et sur tous les bâtiments français disparus en mer ou qui ont péri sur les côtes des pays étrangers. Total : 558 navires et embarcations dont 531 de nationalité française, y compris 2 torpilleurs, et 27 de nationalité étrangère. Sur ce nombre 63 bâtiments se sont perdus corps et biens.

Le rapport et les tableaux statistiques qui l'accompagnent renferment de nombreux détails sur les causes des accidents, les parties du littoral où ont eu lieu ces accidents, le genre de navigation, l'espèce, le tonnage et la nationalité des bâtiments naufragés, la liquidation des biens naufragés, etc.

Rapport au ministre du commerce de l'industrie, des postes et télégraphes, en date du 7 décembre 1899, sur les opérations de la *vérification des poids et mesures* pendant l'année 1898 (*J. O.*, 21 décembre 1899, p. 8209).

Le rapport donne des renseignements sur la vérification première des instruments chez les fabricants, sur la vérification périodique, sur le recouvrement des taxes et les non-valeurs, réductions ou radiations de taxes, sur les réparations d'instruments défectueux, la surveillance, les poursuites et les condamnations ; il constate les résultats satisfaisants de la vérification.

A la suite du rapport figurent les tableaux statistiques présentant les résultats de la vérification par départements et par circonscriptions régionales (au nombre de cinq).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES.

Décret du 9 novembre 1899, portant règlement de l'*école nationale pratique* de Cluny (*J. O.*, 9 décembre 1899, p. 7949).

Le décret fixe la durée des études, les sanctions terminales, le prix de la pension, les mode et conditions d'admission, le programme d'enseignement, la composition du personnel, le régime disciplinaire et l'inspection de l'école.

Arrêté du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes en date du 1er décembre 1899 fixant les conditions du concours d'entrée dans les *écoles nationales d'arts et métiers* (*J. O.*, 10 décembre 1899, p. 7964).

Décret du 10 décembre 1899 portant modification des décrets des 17 mai 1851 et 3 avril 1889 apportant des exceptions à la loi du 9 septembre 1848 sur le *travail des adultes* (*J. O.*, 22 décembre 1899, p. 8248).

L'art. 1er du décret du 17 mai 1851 modifié par le décret du 3 avril 1889 exceptait tous travaux exécutés sur l'ordre du gouvernement dans l'intérêt de la sûreté et de la défense nationale. Aux termes du décret du 10 décembre 1899 il suffit que les travaux soient exécutés sur l'ordre du gouvernement constatant expressément la nécessité de la dérogation.

Dans l'article 4 du décret de 1851 le préfet et le maire sont remplacés par l'inspecteur divisionnaire du travail.

Circulaire adressée le 22 décembre 1899 aux préfets par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes pour l'application de la loi du 2 *novembre* 1892 (*J. O.*, 23 décembre 1899, p. 8273 ; 24 décembre 1899, p. 8292).

Prorogation du 1er au 31 mars 1900 du délai imparti aux chefs d'industrie pour se conformer l'art. 3 de la loi du 2 novembre 1892 qui fixe la durée du travail des enfants, des filles mineures et des femmes.

Décret du 30 décembre 1899 relatif à la publication des descriptions et dessins des *brevets d'invention* (*J. O.*, 31 décembre 1899, p. 8548).

La publication aura lieu par fascicule séparé et *in extenso* dans le cas où elle aura été jugée utile

Circulaires adressées le 19 janvier 1900 par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes : 1° aux inspecteurs divisionnaires du travail ; 2° aux secrétaires des syndicats professionnels ouvriers et des bourses du travail. (*J. O.*, 20 janvier 1900, p. 407).

La circulaire prescrit aux inspecteurs divisionnaires du travail d'entrer en relations fréquentes avec les bourses de travail, unions locales ou syndicats professionnels d'ouvriers, pour mieux assurer l'exécution des lois de protection ouvrière.

Arrêtés du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes en date du 19 janvier 1900, déterminant 1° les circonscriptions de chacune des *écoles nationales d'arts et métiers ;* 2° les villes où siègeront les commissions régionales chargées de faire subir l'examen définitif aux candidats (*J. O.*, 21 janvier 1900, p. 423).

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE. AUXILIAIRES DE LA JUSTICE.

Décret du 23 décembre 1899 modifiant le décret du 21 novembre 1893 portant désignation des *médecins-experts* devant les tribunaux (*J. O.*, 24 décembre, p. 8283).

La désignation est faite par les cours d'appel en Chambre du conseil, le procureur général entendu, sur les listes de proposition des tribunaux de 1re instance. Le délai dans lequel doit être faite la désignation qui n'était que d'un mois est porté à trois mois.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE.

Rapport adressé au Président de la République par le garde des sceaux, ministre de la justice, présentant le compte général de l'*administration de la justice criminelle* en France et en Algérie pendant l'année 1897 (*J. O.*, 30 décembre 1899, p. 8456).

Le rapport constate la diminution de la criminalité.

Le nombre des accusations de crime contre les personnes est de 1.213 au lieu de 1.360 en 1896 celui des crimes contre la propriété de 2.087 au lieu de 1.977 en 1896 ; il y a eu 371 poursuites pour homicides au lieu de 385 en 1896 ; 474 attentats à la pudeur et viols sur enfants au lieu de 511.

661 accusations sur 2.492 ont été rejetées ; il y a eu 14 condamnations à mort, dont 4 suivies d'exécution ; 82 condamnations aux travaux forcés à perpétuité, 550 aux travaux forcés à temps, 490 à la réclusion, 1.236 à des peines correctionnelles, 6 à la détention dans une maison de correction.

Le contingent criminel des femmes diminue, (13 p. 100 au lieu de 15 p. 100 en 1896) ; pour l'infanticide qui est la forme féminine du crime d'homicide, il y a eu 23 accusées de moins de 16 ans, dont 6 filles et 553 de 16 à 21 ans dont 74 femmes.

Le rapport rappelle les observations précédentes sur l'influence moralisatrice de l'instruc-

tion et de l'éducation, et sur l'action de l'alcoolisme, bien que 5 accusations seulement soient dues directement à ce fléau. Il y a eu 20 affaires de presse relatives à 33 prévenus dont 11 acquittés, 15 condamnés à moins d'un an de prison et 4 à l'amende.

Le nombre des poursuites correctionnelles est passé de 206.326 en 1894 à 188.761 en 1897 ; il n'y a eu augmentation que pour les vols 32.806 au lieu de 32.695 et abus de confiance 4.333 au lieu de 4.308 ; 389 homicides involontaires ont été poursuivis : il y a eu 1.877 poursuites pour blessures involontaires. Sur 225.013 prévenus, dont 193.423 hommes et 31.590 femmes, 17.287 ont été acquittés, 3.149 condamnés à plus d'un an de prison, 116.833 à un an et moins, 87.944 à l'amende ; le bénéfice de la loi de sursis a été accordé à 24.835 prévenus. Le nombre des récidivistes est descendu de 98 666 à 95.213, dont 1.304 récidivistes criminels.

Sur 504.202 plaintes, dénonciations ou procès-verbaux, 275.204 ont été classés, dont 84.951 par suite de l'impossibilité de découvrir les auteurs de crimes et délits ; 107.878 personnes ont été détenues préventivement, dont 10.219 pendant plus d'un mois. Il y a eu 13.671 appels et 3.212 pourvois dont 496 en matière criminelle, 2.153 en matière correctionnelle, 118 en simple police, 2 pour cause de suspicion légitime, 76 pour cause de règlement de juges, 7 pour révision.

Les tribunaux de simple police ont connu de 385.276 affaires concernant 450.872 inculpés.

Il y a eu en Algérie 623 accusations concernant 930 accusés ; 307 accusés ont été acquittés, 30 condamnés à mort, dont 1 exécuté, 51 aux travaux forcés à perpétuité, 207 aux travaux forcés à temps, 112 à la réclusion, 172 à plus d'un an d'emprisonnement, 39 à un emprisonnement d'un an et moins ; 23.097 prévenus ont été poursuivis, dont 2.619 acquittés, 1.320 condamnés à plus d'un an de prison, 11.924 à un an et moins, 7.224 à l'amende, 894 ont bénéficié de la loi Bérenger. Les tribunaux de simple police ont connu de 51.993 affaires concernant 72.985 individus. Les parquets algériens ont été saisis de 42.243 affaires dont 18.727 classées sans suite.

Décret du 12 décembre 1899, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 5 août 1899 sur le *casier judiciaire* et sur la réhabilitation de droit et CIRCULAIRE adressée le 15 décembre 1899 par le ministre de la justice aux procureurs généraux relative à l'application de cette loi (*J. O.*, 17 décembre 1899, p. 8119).

Le décret détermine comment sont dressés les bulletins n° 1, n° 2, n° 3 prévus par la loi du 5 août 1899, des modèles sont annexés au décret.

Il est spécifié que le bulletin n° 3 ne peut-être réclamé que par lettre signée de la personne qu'il concerne et précisant l'état civil de celle-ci. Si cette personne ne peut ou ne sait signer cette impossibilité est constatée par le maire ou le commissaire de police, qui atteste, en même temps, que la demande est faite sur l'initiative de l'intéressé.

La circulaire prévoit très minutieusement toutes les questions qui peuvent s'élever sur chacun des bulletins, sur la réhabilitation de droit sur les infractions prévues par l'article 11 de la loi, et sur la rectification du casier judiciaire.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE.

Arrêté du ministre de l'agriculture, en date du 26 décembre 1899, fixant la *prime accordée aux cultivateurs de lin et de chanvre* pour l'année 1899 (*J. O.*, 31 décembre 1899, p. 8590).

La prime est fixée à 92 fr. 50 par hectare.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 28 novembre 1899 prorogeant le privilège des *banques coloniales* (*J. O.*, 2 décembre 1899 p. 7773).

La durée du privilège conféré aux banques de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane et du Sénégal est prorogée jusqu'au 1er janvier 1901.

Décret du 5 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif aux *rubans des ordres coloniaux* (*J. O.*, 7 décembre 1899, p. 7907).

Décret du 13 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant le décret du 21 novembre 1895 qui a institué le *comité des travaux publics des colonies* (*J. O.*, 16 décembre 1899, p. 8106).

Le décret donne au ministre le droit de désigner le président du comité lors du renouvellement bisannuel des membres de cette assemblée.

Algérie. — DÉCRET du 28 novembre 1899 portant fixation pour l'Algérie, du *tarif des honoraires*, vacations, frais de rôle et de voyage et autres droits qui peuvent

être dus aux notaires à l'occasion des actes de leur ministère (*J. O.*, 8 décembre 1899, p. 7919, et 14 décembre, p. 8062).

Le tarif renferme des honoraires, fixes, gradués ou proportionnés, des vacations et des honoraires par rôle de minute. Le tarif comprend 167 articles. Pour les actes qui n'y sont pas compris, à défaut de règlement amiable, les frais en sont taxés par le président du tribunal de la résidence du notaire.

Décret du 20 décembre 1899 rendant exécutoire en Algérie les *art.* 12, 13 *et* 16 *de la loi de finances du* 13 *avril* 1898, ainsi que le décret du 22 juin 1898 portant règlement d'administration publique par l'application de l'art. 12 de cette loi (*J. O.*, 30 décembre 1899, p. 8464).

Il s'agit des droits de timbre, de transmission et d'impôt sur le revenu applicables, soit aux titres de rentes, emprunts et autres effets publics des gouvernements étrangers, soit aux sociétés étrangères et de l'abonnement obligatoire pour le paiement du droit de timbre auquel sont assujettis les contrats de rente viagère passés par les compagnies d'assurance sur la vie.

Décret du 4 janvier 1900 complétant le décret du 23 août 1898 sur les *délégations financières algériennes* (*J. O.*, 5 janvier 1900, p. 49).

Fixation du point de départ du délai de 12 ans exigé des étrangers naturalisés ou devenus français par le bienfait de la loi pour être électeurs aux délégations.

Comores. — Décret du 29 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, organisant le *service de trésorerie* dans les protectorats des Comores (*J. O.*, 10 janvier 1900, p. 177).

Le service de trésorerie de l'archipel est centralisé aux mains du trésorier-payeur de Mayotte.

Chine. — Décret du 5 janvier 1900 chargeant le gouverneur général de l'Indo-Chine de l'administration de *Kouang-Tchéou-Ouan* (Chine) (*J. O.*, 7 janvier 1900, p. 90).

Guadeloupe. — Décrets du 12 janvier 1900, précédés d'un rapport du ministre des colonies: 1° modifiant le tableau des exceptions au *tarif général des douanes* à la Guadeloupe ; 2° approuvant et rejetant diverses modifications au tarif de l'*octroi de mer* à la Guadeloupe (*J. O.*, 21 janvier 1900, p. 425).

Indo-Chine. — Décret du 21 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, approuvant des *taxes destinées à alimenter le budget général* de l'Indo-Chine (*J. O.*, 22 décembre 1899, p. 8434).

Décret du 23 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant le décret du 16 septembre 1899 sur le *personnel des services civils* de l'Indo-Chine (*J. O.*, 4 janvier 1900, p. 39).

Décret du 31 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, approuvant pour l'exercice 1900, le *budget général* de l'Indo-Chine et les budgets locaux du Tonkin, de l'Annam, du Cambodge et du Laos (*J. O.*, 7 janvier 1900, p. 89).

Martinique. — Décret du 31 décembre 1899 retirant de la circulation à la Martinique les *bons de caisse en papier* de 1 et 2 fr. (*J. O.*, 10 janvier 1900, p. 178).

Mayotte. — Décret du 21 décembre 1899, précédé d'un décret du ministre des colonies créant un *droit de statistique* dans la colonie de Mayotte et dans les protectorats de la Grande-Comore, d'Anjouan et Mohéli (*J. O.*, 10 janvier 1900, p. 177).

Sénégal. — Décret du 9 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant la composition du *conseil privé* de la colonie du Sénégal (*J. O.*, 21 janvier 1900, p. 425).

Le directeur des travaux publics du Sénégal fait désormais partie du conseil privé.

Décret du 10 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, éta-

blissant un droit de 5 p. 100 *ad valorem* sur les *caoutchoucs exportés* du Sénégal (*J. O.*, 16 janvier 1900, p. 332).

Saint-Pierre-et-Miquelon. — Décret du 4 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, réorganisant le *personnel du service des douanes* (*J. O.*, 16 décembre 1899, p. 8107).

Le décret renforce de plusieurs unités le service actif.

Décret du 27 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant le tableau annexé au décret du 21 décembre 1892, déterminant les exceptions au *tarif général des douanes* à Saint-Pierre-et-Miquelon (*J. O.*, 11 janvier 1900, p. 204).

Tunisie. — Décret du 5 décembre 1899 portant règlement d'administration publique, en exécution de l'art. 17 de la loi du 27 mars 1883, relative à l'organisation de la juridiction française en Tunisie et concernant : 1° les conditions suivant lesquelles peut-être conféré aux médecins le titre d'*expert devant les tribunaux français* de la Tunisie ; 2° la réforme du tarif du décret du 18 juin 1811 en ce qui touche les honoraires, vacations, frais de transport et de séjour des médecins (*J. O.*, 14 décembre 1899, p. 8059).

La désignation est faite au commencement de chaque année judiciaire par la Cour d'appel d'Alger, en chambre du conseil, le procureur général entendu, sur les listes de proposition des tribunaux français établis en Tunisie.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL.

Décret du 14 novembre 1899, relatif à l'application de la loi du 8 avril 1898 sur le *régime des eaux* (*J. O.*, 8 décembre 1899, p. 7927).

En cas d'impossibilité constatée de pourvoir à l'exécution des travaux de curage, d'élargissement, de régularisation et de redressement des cours d'eau non navigables, ni flottables, le préfet, sur le rapport des ingénieurs de l'hydraulique agricole, décide s'il y a lieu à enquête. S'il est nécessaire de recourir à l'expropriation, l'arrêté préfectoral qui ordonne l'enquête mentionne qu'elle porte sur la déclaration d'utilité publique en même temps que sur l'exécution du curage.

Il est statué par décret en Conseil d'Etat.

Rapport adressé, le 27 novembre 1899, au ministre du commerce, de l'industrie des postes et des télégraphes par le directeur du travail sur le *mouvement de la population* pendant l'année 1898 (*J. O.*, 5 décembre 1899, p. 7844).

Il y a eu 843.933 naissances, soit 15.174 de moins qu'en 1897 et 21.653 de moins qu'en 1896, le coefficient de natalité a été de 22,1 par 1.000 habitants. La diminution des naissances a été générale, sauf dans 13 départements. Il y a eu 810 073 décès, soit 59.054 de plus qu'en 1897 et 38.189 de plus qu'en 1896 ; le coefficient de mortalité a été de 21,2 par 1.000 habitants ; l'augmentation est générale sauf dans 6 départements. L'excédent des naissances sur les décès n'a donc été que de 33.860, au lieu de 108.088 en 1897 et 93.700 en 1896. Le nombre des mariages a été de 287.179 au lieu de 291.462 en 1897 et de 290.171 en 1896, soit 7,5 pour 1.000 habitants en 1898. Il y a eu 7.238 divorces, soit 222 de moins qu'en 1897.

Pour les dix années 1889 à 1898 l'excédent des naissances sur les décès ne s'élève au total qu'à 281.403 individus. Annuellement il est en moyenne de 0,74 par 1.000 habitants tandis qu'il dépassait 2 p. 1.000 par année moyenne de la précédente période décennale (1879-1888).

C'est la première année qu'on constate une diminution sur le nombre des divorces.

Bulletin des *accidents d'appareils à vapeur* pendant l'année 1898 (*J. O.*, 13 décembre 1899, p. 8035).

Il y a eu 22 tués, 33 blessés ayant eu plus de vingt jours d'incapacité de travail, en tout 44 accidents.

Décret du 1er décembre 1899 portant règlement sur l'*organisation centrale du ministère des finances* (*J. O.*, 17 décembre 1899, p. 8131).

L'administration centrale du ministère des finances comprend, outre le cabinet du ministre et le service de l'inspection générale des finances, les directions du personnel et du matériel, du contrôle des administrations financières et de l'ordonnancement, du mouvement général des fonds, de la dette inscrite, la direction générale de la comptabilité publique, le service du contentieux et de l'agence judiciaire du Trésor, la caisse centrale du Trésor public, le contrôle central du Trésor public.

Le décret fixe les traitements, les règles de recrutement et d'avancement, la discipline. Il règle en outre l'organisation des directions générales des contributions directes, de l'enregistrement, des domaines et du timbre, des douanes, des contributions indirectes, des manufactures de l'Etat, et de l'administration des monnaies et médailles.

Décret du 4 décembre 1899, concernant la *vérification des poids et mesures* (*J. O.* 13 décembre 1899, p. 8027).

Addition de certains commerces, industries et professions à ceux qui sont déjà assujettis à a vérification.

Décrets du 19 décembre 1899, précédés d'un rapport du ministre des travaux publics, modifiant les décrets qui régissent *l'école des ponts-et-chaussées* et l'*école supérieure des mines* (*J. O.*, 7 janvier 1900, p. 81).

Le choix du ministre pour le personnel enseignant peut désormais s'exercer en dehors des propositions faites par les conseils aux directeurs.

Les conditions d'origine auxquelles devaient obligatoirement satisfaire les candidats au choix des deux écoles sont supprimées.

Décret du 21 décembre 1899 supprimant la *direction de la sûreté générale* au ministère de l'intérieur et la remplaçant par une sous-direction rattachée à la direction du personnel et du secrétariat (*J. O.*, 23 décembre 1899, p. 8263).

Décret du 22 décembre 1899 désignant les parties de *fleuves et de rivières réservées pour la reproduction du poisson* pendant une période de 5 ans (*J. O.*, 31 décembre 1899, p. 8580).

La pêche des diverses espèces de poisson est absolument interdite pendant l'année entière dans les parties des fleuves et rivières désignées sur l'état annexé au décret.

Loi du 27 décembre 1899 modifiant la loi du 26 janvier 1897 sur les *récompenses nationales* (*J. O.*, 28 décembre 1899, p. 8391).

Mise à la disposition du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts de deux croix complémentaires d'officier et de 10 croix complémentaires de chevalier.

Arrêté du préfet de la Seine en date du 29 décembre 1899 modifiant l'art. 99 du règlement du 26 août 1839 sur le service des *hôpitaux et hospices civils* de Paris (*J. O.*, 30 décembre 1899, p. 8476).

Suppression de la publicité des épreuves écrites.

Arrêté du ministre de l'intérieur en date du 29 décembre 1899 ouvrant un concours spécial entre les candidats ayant pris part au *concours de l'internat* du 16 octobre 1899, dont les copies ont été détruites à la suite de l'acte commis à l'hôpital Beaujon (*J. O.*, 30 décembre 1899, p. 8475).

Arrêté du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, en date du 22 janvier 1900, déterminant les conditions d'admission à l'emploi de rédacteur dans les *services administratifs des postes et des télégraphes* (*J. O.*, 24 janvier 1900, p. 474).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. — RÉGIME DOUANIER RÉGIME MONÉTAIRE

Arrêté du ministre des finances, en date du 30 novembre 1899, relatif à l'accession des *préposés des manufactures de l'Etat* aux grades de sous-ingénieur et de commis de manufacture (*J. O.*, 1er décembre 1899, p. 7748).

L'arrêté fixe les conditions et les matières de l'examen qu'il faut subir pour les grades de sous-ingénieur et pour les emplois de 1re série du service des manufactures.

Décret du 23 décembre 1899, précédé d'un rapport du président du conseil, ministre de l'intérieur et des cultes, relatif au traitement des receveurs municipaux chargés de la *comptabilité des collèges communaux* (*J. O.*, 28 décembre 1899, p. 8391).

Il s'agit de l'augmentation de traitement à laquelle pourront avoir droit les receveurs municipaux qui, à partir du 1er janvier 1900, seront chargés de la comptabilité des collèges communaux jusqu'alors confiée au principal.

Décrets du 24 décembre 1899 fixant le prix : 1° des *poudres à feu* destinées à l'exportation ; 2° des poudres à feu livrées, sous le régime de l'exportation, aux gouvernements des colonies françaises et des pays de protectorat (*J. O.*, 19 janvier 1900, pp. 386 et 387).

Loi du 26 décembre 1899 portant : 1° ouverture sur l'exercice 1900 de *crédits provisoires* applicables aux mois de janvier et février 1900 ; 2° autorisation de percevoir pendant les mêmes mois les impôts et revenus publics (*J. O.*, 26-27 décembre 1899, p. 8335) ; DÉCRET du 26 décembre 1899 répartissant les crédits provisoires ouverts par les art. 1 et 2 de la loi du 26 décembre 1899 ; et DÉCRET du 30 décembre 1899 modifiant l'état A annexé au décret du 26 décembre 1899 répartissant les *crédits provisoires* applicables aux mois de janvier et février 1900 (*J. O.*, 26 27 décembre 1899, p. 8337, 31 décembre 1899, p. 8540).

Deux douzièmes provisoires.

Décret du 27 décembre 1899 relatif à la remise à la *Caisse nationale d'épargne* par la Cour des comptes, après jugement définitif des comptes, des pièces justificatives (*J. O.*, 11 janvier 1900, p. 194).

Ces pièces seront décrites dans un inventaire en double expédition, dont l'une portant décharge restera entre les mains du greffier en chef, et l'autre sera remise au délégué du directeur de la caisse nationale d'épargne.

Loi du 29 décembre 1899 portant revision générale des prix de vente des *poudres de chasse* (*J. O.*, 30 décembre 1899, p. 8455).

Désormais les prix seront fixés par des décrets rendus sur la proposition du ministre des finances et du ministre de la guerre sans pouvoir dépasser un maximum déterminé par la loi du 29 décembre 1899.

Loi du 30 décembre 1899 ouvrant au ministre de l'intérieur un crédit extraordinaire de 1.400 fr. pour indemniser les membres du *conseil supérieur de la mutualité* de leurs frais de séjour et de déplacement (*J. O.*, 5 janvier 1900, p. 49).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Rapport en date du 29 novembre 1899 du ministre de la marine au président de la République, approuvé par ce dernier, relatif au nouveau certificat de bonnes vie et mœurs à délivrer pour les *engagements dans les équipages de la flotte* (*J. O.*, 3 décembre 1899, p. 7791).

Remaniement du certificat nécessité par la nouvelle loi du 5 août 1899 sur le casier judiciaire et la réhabilitation de droit.

Décret du 5 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, et ARRÊTÉ du ministre de la marine en date du même jour, relatifs à la réorganisation de l'*école supérieure de la marine* (*J. O.*, 6 décembre 1899, p. 7878).

L'Ecole est installée à Paris. L'examen d'admission est supprimé et remplacé par la proposition, sur demande des officiers, de la commission de classement du second degré. Un examen oral et écrit est subi à la sortie. Des avantages d'embarquement sont accordés aux officiers qui y ont satisfait.

Décret du 5 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif à la formation des *tableaux d'avancement* des officiers des divers corps de la marine et des tableaux de concours pour la *Légion d'honneur* (*J. O.*, 7 décembre 1899, p. 7905).

Le but principal de ce décret est de donner, aux deux points de vue de l'avancement et de l'inscription sur les tableaux de concours pour la légion d'honneur, relativement aux officiers supérieurs et subalternes, une plus grande autorité au ministre de la marine.

Les inscriptions aux tableaux d'avancement des divers corps de la marine sont faites désor-

mais, pour les quatre cinquièmes par les commissions de classement et pour un cinquième par le ministre.

Pour la légion d'honneur un cinquième des inscriptions est aussi réservé au ministre.

Décret du 5 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant modification aux *dénominations des grades* des officiers du *commissariat de la marine* (*J. O.*, 7 décembre 1899, p. 7906).

Le titre de commissaire général est rétabli et substitué à celui de directeur du commissariat

Décret du 10 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif au mode de *commissionnement des ouvriers des établissements de la guerre* (*J. O.*, 17 décembre 1899, p. 8139).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 20 décembre 1899, relative aux renseignements à fournir au sujet des *passagers militaires décédés en cours de traversée* (*J. O.*, 21 décembre 1899, p. 8208).

Décret du 20 décembre 1899, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, portant règlement sur les *mouvements de troupes à l'intérieur* en temps de paix (*J. O.*, 26 janvier 1900, p. 534).

Les principales modifications portent sur les suppressions des gîtes d'étapes, la décentralisation de la correspondance relative à l'exécution des mouvements de troupe, les obligations respectives des municipalités et des troupes en marche.

Le règlement nouveau coordonne, révise et simplifie toutes les prescriptions relatives à ce objet disséminées dans un grand nombre de documents et dont quelques-uns très anciens n'étaient plus en harmonie avec l'organisation actuelle de l'armée et le développement des voies de communication.

Arrêté du ministre de la marine, en date du 29 décembre 1899, déterminant le mode et les conditions du concours pour le grade d'*inspecteur adjoint des services administratifs* de la marine (*J. O.*, 9 janvier 1900, p. 155).

Il y a trois épreuves écrites, droit et matières économiques, administration de la marine (matières spéciales) et administration de la marine (service général). Les mémoires doivent être rédigés en huit heures.

Il y a deux épreuves orales (droit et matières économiques, administration de la marine) que les admissibles ont une demi-heure au maximum pour préparer, le temps pour préparer et traiter la question ne devant pas dépasser une heure.

Les notes du calepin n'entrent en ligne de compte que pour le classement des admissibles entre eux.

Décret du 4 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif à l'organisation de l'*école spéciale militaire* (*J. O.*, 12 janvier 1900, p. 229).

Les fonctions de commandant en second et de directeur des études sont réunies et confiées à un lieutenant-colonel.

Décret du 9 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif à l'établissement des *tableaux annuels de classement* pour l'avancement et pour la Légion d'honneur (*J. O.*, 10 janvier 1900, p. 171).

Les scrutins des commissions de classement ont toujours lieu à découvert. Le ministre arrête en dernier ressort les inscriptions aux tableaux d'avancement et de concours.

Arrêté du ministre de la marine, en date du 11 janvier 1900, relatif à l'embarquement dans les escadres des ingénieurs de 2e classe du *génie maritime* (*J. O.*, 13 janvier 1900, p. 244).

Décret du 15 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, organisant le personnel des *agents techniques des directions de travaux* (*J. O.*, 17 janvier 1900, p. 353).

Décret du 15 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, organisant le personnel des *dessinateurs de la marine* (*J. O.*, 17 janvier 1900, p. 355).

Décret du 16 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, organisant le personnel des *gardiens de batterie*, et ARRÊTÉ du ministre de la marine, en date du même jour, concernant le concours pour l'emploi de gardien de batterie (*J. O.*, 20 janvier 1900, p. 406).

Dispositions sur les attributions générales, l'organisation et le rang, le mode d'admission et l'avancement, le régime disciplinaire, les marques distinctives, l'armement et l'équipement, la solde, les indemnités, gratifications, allocations et pensions de retraites.

Décret du 16 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, accordant le droit à l'obtention de la *médaille coloniale* aux militaires et marins qui ont servi à Madagascar du 1er janvier au 31 décembre 1899 (*J. O.*, 25 janvier 1900, p. 512).

Arrêté du ministre de la marine en date du 17 janvier 1900 modifiant l'annexe 1 du règlement du 6 mars 1883 concernant l'organisation et le service intérieur de l'*école d'application du génie maritime* (*J. O.*, 19 janvier 1900, p. 388).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 26 janvier 1900, relative à l'interprétation des dispositions de l'art. 22 du décret du 4 août 1894 sur la fixation de la *prime afférente à un deuxième rengagement* (*J. O.*, 30 janvier 1900, p. 616).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décrets du 23 novembre 1899 autorisant les *recteurs des académies* à nommer à certains emplois, par délégation du ministre de l'instruction publique (*J. O.*, 1er décembre 1899, p. 7748).

Ces emplois sont ceux de chargés de cours et de maîtres de conférences rétribués sur les fonds des Facultés. La nomination est faite sur la présentation des conseils de Facultés.

Arrêtés du ministre de l'instruction publique, en date du 2 décembre 1899, déterminant les matières dans lesquelles sera choisi, aux prochains concours d'*agrégation des facultés de droit*, le sujet de la composition écrite et la 4e leçon orale (*J. O.*, 3 décembre 1899, p. 7789).

Décret du 14 janvier 1900 autorisant l'*usage du dictionnaire* pour l'épreuve de la version latine au baccalauréat de l'enseignement secondaire classique (*J. O.*, 17 janvier 1900, p. 351).

Décret du 20 janvier 1900 instituant une section étrangère à l'*Ecole française d'Athènes* (*J. O.*, 21 janvier 1900, p. 423).

Les membres étrangers, nommés par leurs gouvernements respectifs et agréés par le gouvernement français, seront placés à Athènes sous l'autorité de leurs ministres respectifs et sous la direction du directeur de l'école française.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Arrêté du ministre de l'intérieur en date du 13 décembre 1899 rapportant l'arrêté du 13 juillet 1899 en ce qui concerne les attributions de la commission chargée d'arbitrer les indemnités attribuables aux ouvriers victimes d'*accidents du travail* survenus pendant le mois de juin 1899 (*J. O.*, 20 décembre 1899, p. 8188).

Rapport adressé le 19 décembre 1899 au président de la République par le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, sur les *opérations des caisses d'épargne* en 1897 (*J. O.*, 30 décembre 1899, p. 8.459).

Le nombre des livrets ouverts en 1897 est de 941.954, celui des comptes soldés de 616.977 ; 22.962 ont été transférés, d'où une augmentation de 347.949 livrets ; le total à la fin de l'année était de 9.665.058 comptes. Il y a eu 6.280.637 versements s'élevant à 1.085.811.288 fr. 02 et 4.026.176 remboursements pour 1.085.796.902 fr. 81.

Le rapport donne des renseignements statistiques sur la répartition des livrets d'après leur valeur relative, d'après les professions et le sexe des déposants, et sur la répartition des opérations par département.

Arrêtés du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes en date du 26 décembre 1899, déterminant : 1° le barème minimum applicable à la vérification des réserves mathématiques des *sociétés d'assurances*

contre les accidents du travail ; 2° les primes prévues à l'article 6 du décret du 28 février 1899 et à l'article 2 de l'arrêté du 29 mars 1899, relatif à ces sociétés ; 3° déterminant certains documents à produire au ministère du commerce par ces sociétés ; 4° déterminant le tableau d'annexes au compte rendu détaillé annuel des opérations desdites sociétés (*J. O.*, 29 décembre 1899, p. 8411).

Décret du 28 décembre 1895 fixant le tarif de l'intérêt composé du capital dont il est tenu compte dans les tarifs d'après lesquels est calculé le montant de la rente viagère à servir aux déposants de la *caisse nationale des retraites pour la vieillesse* (*J. O.*, 30 décembre 1899, p. 8464).

Ce taux est fixé à 3 fr. 50 p. 100.

Loi du 30 décembre ouvrant au ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes sur l'exercice 1899 un crédit extraordinaire de 100.000 fr. (Accidents du travail survenus pendant le mois de juin 1899) (*J. O.*, 31 décembre 1899, p. 8536).

Rapport adressé le 13 janvier 1900 par le directeur de la dette inscrite au ministre des finances et approuvé par ce dernier sur l'emploi, pendant l'année 1900, du crédit de 4.806.540 fr. pour le service des *allocations supplémentaires* créées par l'art. 49 de la loi du 26 janvier 1892 (*J. O.*, 16 janvier 1900, p. 334).

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 28 décembre 1899 supprimant le conseil local institué dans chaque département pour la sous-répartition des fonds affectés aux *travaux d'entretien et de réparations* ordinaires dépendant des ponts et chaussées (*J. O.*, 12 janvier 1900, p. 225).

La sous-répartition sera faite par l'ingénieur en chef des ponts et chaussées du département ou du service.

Circulaires adressées le 8 janvier 1900 par le ministre des travaux publics : 1° aux administrateurs des compagnies de chemins de fer, concernant les mesures à prendre pour augmenter la *sécurité de la circulation* des trains ; 2° aux directeurs du contrôle concernant les visites à opérer par les fonctionnaires et agents du contrôle des chemins de fer (*J. O.*, 16 janvier 1900, p. 335).

Le ministre prescrit l'application du block system, et en attendant l'organisation d'un système provisoire de cantonnement au moyen des gares, des stations, et, s'il y a lieu, de postes intermédiaires ; il rappelle les règles relatives à la couverture des trains arrêtés accidentellement en pleine voie. Il invite les fonctionnaires du contrôle à visiter les gares et lignes de leurs subdivisions et à lui faire connaître les crédits nécessaires pour assurer le fonctionnement du service.

Décret du 9 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre des travaux publics modifiant le décret du 30 mai 1895 sur l'organisation du *contrôle des chemins de fer* (*J. O.*, 18 janvier 1900, p. 369).

La direction du contrôle peut être confiée à un ingénieur en chef des ponts et chaussées ou des mines Elle devait être auparavant confiée exclusivement à un inspecteur général des ponts et chaussées et des mines.

Décret du 9 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre des travaux publics réorganisant le *comité de l'exploitation technique des chemins de fer* (*J. O.*, 21 janvier 1900, p. 421).

Le nombre des membres de ce comité est porté de 16 à 22. Leurs attributions sont étendues aux questions relatives au travail des agents des chemins de fer, aux responsabilités des exploitants en cas de contravention, aux conditions d'établissement et de fonctionnement des chemins de fer étrangers.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 14 décembre 1899 autorisant l'administration des postes et des télé-

graphes à timbrer, pour le compte des particuliers, des *cartes postales, cartes-lettres, enveloppes*, etc. (*J. O.*, 23 décembre 1899, p. 8264).

Antilles anglaises. — Notification au gouvernement de l'adhésion du gouvernement britannique pour la colonie anglaise des Iles-sous-le-Vent (Antilles) à l'arrangement international concernant l'échange des *lettres et des boîtes avec valeur déclarée* (*J. O.*, 20 janvier 1900, p. 405).

Corée. — Décret du 26 décembre 1899 fixant les taxes à percevoir sur les *correspondances échangées* avec l'empire de Corée (*J. O.*, 26-27 décembre 1899, p. 8351).

Equateur. — Décret du 13 janvier 1900 portant promulgation de la convention signée à Quito, le 17 août 1897 concernant l'échange des *colis postaux* sans déclaration de valeur entre la France et l'Equateur (*J. O.*, 17 janvier 1900, p. 349).

Grande-Bretagne. — Notification au gouvernement de la République par le conseil fédéral suisse de l'adhésion de la Grande-Bretagne pour la colonie anglaise des « Straits Settlements » à partir du 1er janvier 1900, à l'arrangement international signé à Washington, le 15 juin 1897, concernant l'échange des *lettres et des boîtes avec valeur déclarée* (*J. O.*, 5 décembre 1899, p. 7829).

Décret du 19 décembre 1899 portant promulgation de l'arrangement signé à Paris le 8 novembre 1899, entre la France et la Grande-Bretagne pour l'échange des *télégrammes destinés à la publicité* (*J. O.*, 21 décembre 1899, p. 8203).

Loi du 29 décembre 1899 approuvant la déclaration signée à Londres le 26 mars 1899 entre la France et l'Angleterre pour proroger les dispositions de la déclaration en date du 11 décembre 1888 réglant les *relations télégraphiques* entre la France et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande (*J. O.*, 31 décembre 1899, p. 8536); décret du 30 décembre 1899 promulguant ladite déclaration (*J. O.*, 31 décembre 1899, p. 8537).

Luxembourg. — Loi du 17 janvier 1900 portant approbation de la convention conclue à Luxembourg, le 4 octobre 1898, entre la France et le grand-duché de Luxembourg pour régler le service de la *correspondance téléphonique* entre les deux pays (*J. O.*, 19 janvier 1900, p. 385); décret du 28 janvier 1900 portant promulgation de ladite convention (*J. O.*, 30 janvier 1900, p. 613).

Décret du 28 janvier 1900 portant promulgation de la convention conclue à Luxembourg, le 4 octobre 1898, entre la France et le grand-duché du Luxembourg, pour régler le service de la *correspondance téléphonique* (*J. O.*, 30 janvier 1900, p 613), et décision du sous-secrétaire d'Etat des postes et des télégraphes portant ouverture d'un *service de communications téléphoniques* entre les deux pays (*J. O.*, 31 janvier 1900, p. 629).

Montenegro. — Décret du 29 décembre 1899, relatif à l'échange de *mandats-poste* avec le Montenegro (*J. O.*, 31 décembre 1899, p. 8547).

Russie et Turquie. — Décret du 9 décembre 1899 portant modification des taxes à percevoir pour l'affranchissement des *colis postaux* à destination de la Russie et de la Turquie (*J. O.*, 17 décembre 1899, p. 8138).

QUESTIONS DIVERSES

Loi du 30 décembre 1899 relative à la protection de la *propriété industrielle* pour les objets admis à l'Exposition universelle de 1900 (*J. O.*, 31 décembre 1899, p. 8536).

Entre autres dispositions la loi du 30 décembre 1899 décide que les objets figurant à l'Exposition qui seraient argués de contrefaçon ou qui porteraient des marques ou autres indications prohibées ne pourront y être saisis que par description.

Décret du 18 janvier 1900 constituant en *entrepôt réel des douanes* les bureaux de l'exposition internationale d'aviculture (*J. O.*, 20 janvier 1900, p. 405).

Règlement général des *auditions musicales* à l'Exposition universelle (*J. O.*, 25 janvier 1900, p. 514).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé le 2 décembre 1899, dans la séance publique annuelle de l'Académie des sciences morales et politiques par M. *Himly*, président de l'Académie et notice historique sur la vie de M. H. Passy, lue par M. *Georges Picot*, secrétaire perpétuel (*J. O.*, 4 décembre 1899, p. 7812).

La notice de M. Picot sur la vie de M. Passy renferme d'intéressants détails sur l'histoire politique de ce siècle.

Discours prononcé le 18 décembre 1899 à la séance publique annuelle de l'*Académie des sciences* par M. van Tieghem, président (*J. O.*, 19 décembre 1899, p. 8169 ; par M. J. Bertrand, secrétaire perpétuel (*J. O.*, 21 décembre 1899, p. 8234).

Discours prononcés le 28 décembre 1899 à l'Académie française par MM. Lavedan et Costa de Beauregard (*J. O.*, 29 décembre 1899, p. 8438).

Discours prononcés à la réception officielle du 1er janvier 1900 par le *nonce* doyen du corps diplomatique, et par le *président de la République* (*J. O.*, 2-3 janvier 1900, p. 17).

Discours prononcé par le procureur général à l'audience solennelle de la Cour des Comptes du 9 janvier 1900 (*J. O.*, 11 janvier, p. 205).

Renseignements sur la vérification des services de la guerre, les comptabilités d'Ecoles normales et d'Ecoles supérieures ou professionnelles, les comptes de commerce et d'établissements de bienfaisance, les comptabilités fabriciennes.

Parmi les fabriques métropolitaines et cathédrales, six seulement se refusent à tout envoi et entendent se soustraire à la loi. Il n'y en a que trois parmi les fabriques d'églises paroissiales.

Discours prononcé le 18 janvier par le *ministre du commerce*, de l'industrie, des postes et des télégraphes à la séance d'ouverture du conseil supérieur du commerce et de l'industrie (*J. O.*, 19 janvier 1900, p. 393).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

DÉCEMBRE 1899-JANVIER 1900.

SÉNAT

Projets et propositions de loi.

Bâtiments du Palais de justice de Paris. — Adoption (urgence) d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, réglant les droits de l'Etat, du département de la Seine et de la ville de Paris sur les — Séance du 4 décembre 1899 (*J. O.*, 5 décembre, p. 871).

Correspondance téléphonique entre la France et le Luxembourg. — Adoption (urgence) d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, approuvant la convention conclue à Luxembourg le 4 octobre 1898 pour régler le service de la — Séance du 23 décembre 1899 (*J. O.*, 24 décembre, p. 907).

Croix mises à la disposition du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts. — Adoption (urgence) de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés tendant à augmenter le nombre des — Séance du 23 décembre 1899 (*J. O.*, 24 décembre, p. 921).

Douzièmes provisoires. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à deux — pour les mois de janvier et février 1900 — Séance du 23 décembre 1899 (*J. O.*, 24 décembre, p. 917).

Magasins centraux de la guerre. — Adoption (urgence) d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à l'aliénation des immeubles occupés par les — et à l'ouverture de crédits destinés à la réinstallation des services. — Séance du 4 décembre 1899 (*J. O.*, 5 décembre, p. 874).

Pensions civiles. — Adoption (urgence) d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant ouverture sur l'exercice 1899, d'un crédit supplémentaire d'inscription pour le service des — Séance du 4 décembre 1899 (*J. O.*, 5 décembre, p. 874).

Poudres de chasse. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif au tarif de vente des — Séance du 23 décembre 1899 (*J. O.*, 24 décembre, p. 921).

Propriété industrielle. — Adoption (urgence) du projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à la protection de la — à l'Exposition de 1900. — Séance du 23 décembre 1899 (*J. O.*, 24 décembre, p. 920).

Relations télégraphiques entre la France et l'Angleterre. — Adoption (urgence) d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, approuvant la déclaration signée à Londres le 20 mars 1899 entre la France et l'Angleterre concernant les — Séance du 23 décembre 1899 (*J. O.*, 24 décembre, p. 907).

Interpellations et questions. Résolutions.

Elections sénatoriales. — Question adressée au président du conseil, ministre de l'intérieur par M. Guérin, et interpellation de M. Thévenet sur la situation

faite aux sénateurs de la série sortante par les — Séance du 23 décembre 1899 (*J. O.*, 24 décembre, p. 885).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de lois.

Budget des beaux-arts. — Séances des 19 janvier 1900 (*J. O.*, 20 janvier, p. 111) ; 22 janvier (*J. O.*, 23 janvier, p. 126).

Budget des chemins de fer de l'Etat et des conventions. — Discussion générale. — Séances des 19 décembre 1899 (*J. O.*, 20 décembre, p. 2246) ; 12 janvier 1900 (*J. O.*, 13 janvier, p. 12) ; 15 janvier (*J. O.*, 16 janvier, p. 35) ; 16 janvier (*J. O.*, 17 janvier, p. 53) ; 19 janvier (*J. O.*, 20 janvier, p. 93).

Budget des chemins de fer de l'Etat. — Séance du 19 janvier 1900 (*J. O.*, 20 janvier, p. 101).

Budget du chemin de fer et du port de la Réunion. — Séance du 11 décembre 1899 (*J. O.*, 12 décembre, p. 2146).

Budget du chemin de fer du Soudan. — Séance du 11 décembre 1899 (*J. O.*, 12 décembre, p. 2146).

Budget des colonies. — Séances des 8 décembre 1899 (*J. O.*, 9 décembre, p. 2108) ; 11 décembre 1899 (*J. O.*, p. 2127).

Budget des conventions. — Séance du 19 janvier 1900 (*J. O.*, 20 janvier, p. 104).

Budget des cultes. — Séances des 5 décembre 1899 (*J. O.*, 6 décembre, p. 2076) ; 7 décembre (*J. O.*, 8 décembre, p. 2083).

Budget de l'Imprimerie nationale. — Séance du 7 décembre 1899 (*J. O.*, 8 décembre, p. 2092).

Budget de l'instruction publique. — Séances des 22 janvier 1900 (*J. O.*, 23 janvier, p. 144) ; 23 janvier (*J. O.*, 24 janvier. p. 153) ; 24 janvier (*J. O.*, 25 janvier, p. 183) ; 25 janvier (*J. O.*, 26 janvier, p. 199) ; 30 janvier (*J. O.*, 31 janvier, p. 222).

Budget de l'intérieur (suite). — Séance des 30 novembre 1899 (*J. O.*, 1er décembre, p. 2000) ; 1er décembre (*J. O.*, 2 décembre, p. 2019) ; 4 décembre (*J. O.*, 5 décembre, p. 2037).

Budget de la justice. — Séances des 12 décembre 1899 (*J. O.*, 13 décembre, p. 2149) ; 14 décembre (*J. O.*, 15 décembre, p. 2166).

Budget de la Légion d'honneur. — Séance du 7 décembre 1899 (*J. O.*, 8 décembre, p. 2092).

Budget du service pénitentiaire. — Séance du 5 décembre 1899 (*J. O.*, 6 décembre, p. 2061).

Budget des travaux publics. — Séances des 14 décembre 1899 (*J. O.*, 15 décembre, p. 2180) ; 15 décembre (*J. O.*, 16 décembre, p. 2192) ; 18 décembre (*J. O.*, 19 décembre, p. 2218) ; 19 décembre (*J. O.*, 20 décembre, p. 2241).

Correspondance téléphonique entre la France et l'Italie. — Adoption (urgence) du projet de loi approuvant la convention conclue à Rome le 16 juillet 1899 pour régler le service de la — Séance du 22 décembre 1895 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2317).

Correspondance téléphonique entre la France et le Luxembourg. — Adoption (urgence) du projet de loi approuvant la convention conclue à Luxembourg le 4 octobre 1898 pour le service de la — Séance du 22 décembre 1899 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2316).

Croix mises à la disposition du ministre de l'Instruction publique et des Beaux-Arts. — Adoption (urgence) d'une proposition de loi tendant à augmenter le nombre des — Séance du 18 décembre 1899 (*J. O.*, 19 décembre p. 2233).

Douzièmes provisoires.— Adoption (urgence) du projet de loi relatif à deux — pour les mois de janvier et février 1900 — Séance du 22 décembre 1899 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2318).

Emission d'obligations garanties. — Adoption (urgence) du projet de loi autorisant la colonie de Madagascar à procéder à une — par le gouvernement de la République française et à exécuter divers travaux publics — Séance du 22 décembre 1899 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2317).

Indemnité à M. Barillier. — Dépôt par M. G. Berry et retrait d'une proposition de loi tendant à l'allocation d'une — Séance du 11 janvier 1900 (*J. O.*, 12 janvier, p. 8).

Mauvais traitements exercés contre les animaux. — Adoption de l'urgence sur une proposition de loi relative aux — Séance du 15 janvier 1900 (*J. O.*, 16 janvier, p. 34).

Poudres de chasse. — Adoption (urgence) d'un projet de loi relatif au tarif de vente des — Séance du 22 décembre 1899 (*J. O.*, 23 décembre, p. 2315).

Travail des enfants, des filles mineures et des femmes. — Adoption (urgence) de la proposition de loi adoptée par le Sénat, modifiant la loi du 2 novembre 1892 sur le — dans les établissements industriels. — Séances des 20 décembre 1899 (*J. O.*, 21 décembre, p. 2269) ; 21 décembre (*J. O.*, 22 décembre, p. 2287); 22 décembre (*J. O.*, 23 décembre, p. 2332).

Interpellations et questions. Résolutions.

Accident de chemin de fer de Montmoreau. — Question adressée par M. Jumel au ministre des travaux publics sur l' — Séance du 23 décembre 1899 (*J. O.*, 24 décembre, p. 2349).

Chambre des députés. — Adoption de deux projets de résolution portant 1° règlement des comptes de la — pour l'exercice 1898 ; 2° fixation des dépenses de la—pour l'exercice 1900— Séance du 21 décembre 1899 (*J. O.*, 22 décembre, p. 2286).

Commission d'hygiène publique. — Adoption (urgence) d'une proposition de résolution tendant à la nomination d'une — Séance du 4 décembre 1899 (*J. O.*, 5 décembre, p. 2053).

Députés élus Sénateurs. — Dépôt d'une proposition de résolution relative à la situation des — Séances des 12 janvier 1900 (*J. O.*, 13 janvier, p. 28); 15 janvier (*J. O.*, 16 janvier, p. 33).

Envoi de troupes algériennes à Madagascar. — Question adressée par M. Morinaud au ministre de la guerre sur l' — Séance du 19 décembre 1889 (*J. O.*, 20 décembre, p. 2239)

Fonds du pari mutuel. — Interpellation de M. Ch. Bernard sur l'abus fait par le Gouvernement des — Séance du 18 janvier 1900 (*J. O.*, 19 janvier, p. 86).

Généraux inspecteurs d'armée. — Interpellation de M. le général Jacquey sur la façon dont le ministre de la Guerre a interprété les décrets concernant les — Séance du 20 décembre 1899 (*J. O.*, 21 décembre, p. 2260).

Grèves du Doubs et du Haut-Rhin. — Interpellation de M. Dejeante sur les — Séance du 18 janvier 1900 (*J. O.*, 19 janvier, p. 74).

Grèves de Saint-Etienne. — Interpellation de M. Victor Gay ur l'attitude du Gouvernement pendant les — Séance du 18 janvier 1900 (*J. O.*, 19 janvier, p. 73 et 77).

Hausse des charbons.— Question adressée par M. Krauss au ministre des travaux publics sur la — Séance du 23 décembre 1899 (*J. O.*, 24 décembre, p. 2354).

Illégalités commises pendant le procès de la Haute-Cour. — Demande

d'interpellation de M. Lasies sur les — Renvoi à un mois — Séance du 25 janvier (*J. O.*, 26 janvier, p. 204).

Médaille militaire. — Interpellation de M. Morinaud sur les raisons qui ont déterminé le ministre de la guerre à accorder la — à M. Brunswick, maréchal des logis-chef au 3e chasseurs d'Afrique, condamné en 1884 à deux ans de prison pour désertion — Séance du 20 décembre 1899 (*J. O.*, 21 décembre, p. 2261).

Mise en liberté de M. Marcel Habert. — Discussion et rejet des projets de résolution de MM. Charles Bernard, Lasies et Castelin, tendant à la — Séance du 20 décembre 1899 (*J. O.*, 21 décembre, p. 2264).

Procès des Assomptionnistes. — Question adressée par M. Motte au ministre de la justice sur l'attitude du procureur de la République dans le — Incidents et intervention de plusieurs députés — Transformation en interpellation et renvoi à un mois — Séances des 24 janvier 1900 (*J. O.*, 25 janvier, p. 173) ; 25 janvier (*J. O.*, 26 janvier, p. 197).

Recrutement à la Réunion. — Question adressée par M. de Mahy au ministre des Colonies, sur l'application de la loi sur le — Séance du 11 décembre 1899 (*J. O.*, 12 décembre, p. 2145).

Représentation proportionnelle dans les conseils municipaux. — Discussion et rejet de l'urgence sur la proposition de résolution de M. Mirman tendant à la nomination d'une commission chargée d'élaborer un projet de loi assurant la — Séance du 18 décembre 1899 (*J. O.*, 19 décembre, p, 2217).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Organisation judiciaire.

MALEPEYRE. — LA MAGISTRATURE EN FRANCE ET PROJET DE RÉFORME. 1900, Paris, Fasquede, in-8, 276, p. 3 fr. 50.

M. Malepeyre, juge d'instruction près le tribunal de la Seine, ajoute son système aux nombreux projets de réforme déposés dans ces dernières années devant le Parlement. La plus grande partie de son livre est consacrée à l'histoire de l'organisation judiciaire avant et depuis la Révolution.

La proposition de loi qui termine son livre apporte à l'organisation judiciaire des réformes tout à fait neuves; sur la valeur de certaines d'entre elles, il y a lieu, croyons-nous, de faire toute sorte de réserves. Il crée en matière correctionnelle, et pour juger les affaires de divorce, de séparation de corps et de responsabilité encourue à la suite d'accidents causés à la personne, des tribunaux populaires ou à l'élément professionnel, représenté par un président, se joint l'élément populaire dans la personne de quatre citoyens tirés au sort sur la liste des électeurs.

Le juge unique est institué dans les tribunaux en première instance en matière civile.

La partie la plus originale et la plus digne d'attention de la réforme consiste à soustraire la nomination et l'avancement des magistrats à l'arbitraire ministériel en associant la Cour d'appel de chaque ressort au droit de nomination qui appartient aujourd'hui exclusivement au chef de l'Etat. Un tableau de nomination et d'avancement est établi.

Science sociale. Science économique.

CALAJAUNI. — LE SOCIALISME, avec une préface de G. Sorel. 1900, Paris, Giard et Brière, in-18, XXI, 411 p. 3 fr. 50.

Nous sommes inondés de livres sur le socialisme, la science sociale, la sociologie. C'est un véritable déluge. Le livre du sociologue et homme politique italien n'est ni plus mauvais, ni meilleur que les autres. C'est toujours, dans une science qui n'existe que de nom et paraît vouloir remplacer à la fin du XIXe siècle, avec moins d'influence sur les institutions, l'école du droit naturel de la fin du XVIIIe, le même *à priorisme*, la même fertilité d'inventions et de systèmes. Nous recommandons la critique dans l'élégante préface écrite par M. G. Sorel, des systèmes socialistes sur la population et la question des rapports des sexes. On y verra les divagations des auteurs socialistes sur ce qu'ils appellent la loi psycho-érotique.

W. J. ASHLEY. — HISTOIRE ET DOCTRINES ÉCONOMIQUES DE L'ANGLETERRE. Tome I. Le moyen âge, trad. sur la 3e édition anglaise par Bondois. 1900, Paris, Giard et Brière, in-8, 274 p. 5 fr.

Livre du plus haut intérêt sur l'histoire des faits et des doctrines économiques en Angleterre du douzième au quatorzième siècle. Sur le manoir et la communauté de village, les gildes de commerce et de métiers, les théories et la législation économiques, le livre de M. Ashley, excellemment traduit par M. P. Bondois, nous donne le dernier état des recherches historiques faites sur cette partie de de l'économie nationale. M. Ashley, qui se rattache à l'école historique dans le sens strict du mot, pense « qu'il n'est plus nécessaire désormais de perdre son

temps à construire des formules générales pour exprimer les relations entre les individus dans une société donnée : telles, par exemple, les vieilles « lois » sur la rente de la terre, sur les salaires, sur les profits. Il croit que ce qu'il faut chercher à découvrir, ce sont les lois du développement social, c'est-à-dire des généralisations en rapport avec les différentes phases à travers lesquelles la vie économique de la Société a dû se mouvoir jusqu'à nos jours. Il est d'avis qu'une connaissance semblable ne donnera pas seulement des éclaircissements sur le passé, mais permettra de comprendre davantage les difficultés du présent. »

Nous souhaitons à notre pays beaucoup d'économistes de cette école.

Droit constitutionnel. Droit administratif.

JEAN MOMMAERT. — LE MÉCANISME DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE D'APRÈS LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1899. Bruxelles, 1900, Schepens et Cie, in-8, 123 p.

L'un des apôtres les plus actifs de la représentation proportionnelle, M. J. Mommaert vient de faire paraître un commentaire raisonné de la nouvelle loi électorale belge. Il a voulu mettre en relief les principes directeurs de cette loi et en exposer clairement le mécanisme pratique. Nous pouvons dire qu'il y a pleinement réussi. Son livre est le véritable vade-mecum de l'électeur en Belgique. Il se termine par la reproduction du magistral discours prononcé au Sénat belge, le 21 décembre 1899, par notre éminent collaborateur, M. Van den Heuvel, professeur de droit public à l'Université de Louvain, ministre de la justice.

Au moment où des propositions de loi sur l'introduction de la représentation proportionnelle dans les élections communales se produisent en France, le manuel de M. Mommaert ne peut manquer d'être bien accueilli. C'est par la loi communale que l'expérience a commencé en Belgique. Il pourrait bien en être de même dans notre pays.

RENÉ JACQUELIN. — UNE CONCEPTION D'ENSEMBLE DU DROIT ADMINISTRATIF. Paris, 1899, Giard et Brière, in-8, 32 p. 1 fr. 50.

Substantielle brochure sur les principes généraux du droit administratif français. L'auteur cherche une nouvelle classification des actes d'administration. Reprenant une idée du regretté professeur de la Faculté de droit d'Aix, M. Gautier, exposée dans son *Précis des matières administratives*, il divise les actes de l'administration en actes de puissance publique et actes patrimoniaux ce qui lui permet de ne pas écarter la notion de personnalité morale de la puissance publique, comme on y est forcément amené quand on oppose à la puissance publique la personnalité morale, ce qui lui permet aussi d'expliquer les caractères particuliers et les privilèges dont jouissent les personnes administratives alors qu'elles font des actes de gestion, explication qui est difficile, quand, comme certains auteurs, on oppose à la puissance publique la personnalité privée.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. a Montréal.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonel y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la *Revista general de derecho* ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrpw-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago), Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Raneletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria, Morelli (Univ. de Padoue) ; Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Demurtas-Zichina (Univ. de Sassari) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca (Univ. de Turin) ; Gramantieri (Université d'Urbino).

Japon : M. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. le professeur Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mlle Sarmisa Bilcesco, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Urseanu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarassow (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; de Védrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la confédération, MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flèchère (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne) ; M. Combothecra, docteur en droit.

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : J. DELPECH, docteur en droit, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les questions d'organisation constitutionnelle et politique, de science financière, de législation sociale, de droit international, de droit administratif, de législation coloniale, d'organisation judiciaire, etc.

2° des **chroniques** politiques, constitutionnelles, économiques, financières, internationales, coloniales, pénitentiaires, etc., pour la France et l'Étranger.

3° des **comptes rendus** critiques de tous les ouvrages touchant au droit public et à la science politique.

4° des **analyses** détaillées des articles les plus importants parus dans les Revues françaises et étrangères.

5° des **variétés** (notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme).

6° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse des **lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports** et documents officiels de toute nature.

7° l'indication des **travaux parlementaires.**

8° la **bibliographie** raisonnée de toutes les publications touchant au droit public et à la science politique.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... .... **20** fr. | Union postale..... .. **22** fr. **50**

La Livraison..... .... **4** fr.

AVIS A MM. LES COLLABORATEURS

Les demandes de tirages à part et d'extraits doivent être envoyées à l'éditeur avec le bon à tirer.

PRIX DES TIRAGES A PART

8 PAGES AVEC COUVERTURE		16 PAGES AVEC COUVERTURE	
100 exemplaires.....	**20** fr.	100 exemplaires.....	**25** fr.
Par 50 en plus	**5** fr.	Par 50, en plus.....	**6** fr.

SIMPLES EXTRAITS

Feuilles de 16 pages sur le tirage sans pagination spéciale et avec la couverture de la Revue..... **6** fr. le 100

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

N° 2. Septième Année. Mars-Avril 1900.

HARVARD COLLEGE LIBRARY
JUN 5 1900
CAMBRIDGE, MASS.

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — Du conflit armé entre état protégé et état protecteur, par **M. Engelhardt.**
II. — Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions, par **M. E. Artur.**
III. — La crise de la science politique (2e article), par **M. M. Deslandres.**
IV. — Chronique coloniale (Ministères Guillain et Decrais), par **M. A. Girault.**
V. — Chronique politique, par **MM. F. S. Stevenson** (Angleterre), **N. Saripolos** (Grèce), **G. K. Hamilton** (Suède).
VI. — Analyses et comptes rendus : J. E. C. Bodley, *France*, C. R., par **M. J. Valery.**
VII. — Revue des périodiques : Périodiques italiens, par **M. F. Racioppi.**
VIII. — Variétés : *Les Congrès internationaux de l'Exposition universelle de 1900* ; — *Les prix du comte Rossi à la Faculté de droit de Paris.*
IX. — Actes et documents officiels.
X. — Travaux parlementaires.
XI. — Bulletin bibliographique.

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France : MM. Gréard, de l'Académie française; Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut ; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, anc. min. des colonies ; Faure, directeur général de l'enregistrement ; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation ; Cruppi, anc. avoc. gén. à la Cour de cassation, député ; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, ancien directeur de l'Enseignement primaire ; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat ; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes ; Engelhardt, ministre plénipotentiaire ; Naquet, anc. procureur général ; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris ; Dejean, Léveillé, Sauzet, anciens députés ; P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Robiquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons ; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée ; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes ; Blondel, docteur ès-lettres ; Sénéchal, inspecteur des finances ; Tarde, professeur au Collège de France ; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés : Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés : Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Garçon, Jacquelin, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Piédelièvre, Saleilles, Souchon, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille) ; Baugas (Univ. cath. d'Angers) ; Barckhausen, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Le Fur, Marie (Univ. de Caen) ; Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon) ; R. Beudant, Michoud, De Lapradelle (Univ. de Grenoble); Jacquey, Mestre, A. Wahl (Univ. de Lille); Lameire, Pic (Univ. de Lyon) ; Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille) ; Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier) ; Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers) ; Chauveau, Artur, Turgeon (Univ. de Rennes) ; Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse) ; Colin, Morand (Ecole de dr. d'Alger) ; Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales ; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne : MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin) ; Küffer (Univ. de Bonn) ; Brie, Dahn (Univ. de Breslau) ; Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Brisgau) : Heimburger (Univ. de Giessen) ; von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald) ; Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, (Univ. de Heidelberg) ; Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig) ; Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de Münich) ; Stieda (Univ. de Rostock) ; O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg) ; Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue) ; R. Piloty (Univ. de Würzbourg) ; M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre : MM. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc. président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge);Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews) ; Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie : M. le prof. Harrison Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie : M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. Bernatzik (Univ. de Vienne), Gumplowicz (Univ. de Graz) ; Lentner (Université d'Innsfruck), Kaizl (Univ. de Prague) ; Brunnemeister (Univ. de Vienne) ; MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne) ; MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles) , de Greef (Univ. libre de Bruxelles) ; de Ridder, Rolin (Univ. de Gand) ; Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain) ; Orban, van der Smissen (Univ. de Liège) ;

Chili : M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
JUN 5 1900
CAMBRIDGE, MASS.

DU

CARACTÈRE ET DES EFFETS JURIDIQUES

D'UN CONFLIT ARMÉ ENTRE ÉTAT PROTÉGÉ ET ÉTAT PROTECTEUR

SOMMAIRE. — 1. Des effets du protectorat quant à la personnalité du protégé. — 2. Distinction de la belligérance et de la notion d'État. — 3. La pratique des protectorats modernes. — 4. Analyse des conditions essentielles du protectorat.

Lors de sa réunion à Copenhague en 1897, l'Institut de droit international a chargé une commission de lui présenter un règlement sur les droits et les devoirs des puissances étrangères en cas de guerre civile. Porté à l'ordre du jour de sa dernière session de La Haye, le projet mûrement délibéré de cette délégation spéciale n'a pu être discuté faute de temps et, comme l'annuaire de la Compagnie n'en a pas encore publié le texte, c'est à son seul titre que je rattache l'examen de la question énoncée en tête de ces lignes. D'une très inégale portée, les deux thèses empruntent aux événements contemporains un intérêt particulier et en en marquant la connexité, j'indique d'avance le point de vue et la conclusion de l'étude qui va suivre.

1. — Le protectorat, estiment certains auteurs, étant un lien entre *deux Etats* et le territoire qu'il couvre ne se confondant

pas avec celui de l'Etat prééminent, le protégé conserve son individualité propre et sa condition de sujet distinct du droit international. La privation ou la restriction de la capacité d'accomplir certains actes ne détruit pas plus sa personnalité publique que la tutelle ne prive le mineur de sa personnalité juridique.

Dès lors, et telle est la conséquence topique tirée de ces prémisses, lorsque le protégé s'insurge contre le protecteur et que celui-ci entreprend de le soumettre, cette lutte est une guerre internationale et non une guerre civile.

Dès lors aussi les puissances qui entendent s'isoler du conflit ont à observer les règles reconnues de la neutralité et le protégé, en tant que belligérant, possède vis-à-vis d'elles, comme son adversaire, toutes les facultés que le code des nations attribue à cette qualité. Il peut même, en se prévalant des effets naturels de l'état de guerre, considérer le pacte de protectorat comme nul et non avenu.

Cette doctrine repose, à mon sens, sur un argument spécieux, je dirai même sur une pure logique de mots et je voudrais essayer de démontrer qu'elle ne tient pas debout devant les faits.

2. — Observons tout d'abord que, contrairement à l'opinion des *internationalistes*, la belligérance ne se déduit pas nécessairement de la notion d'Etat.

Maintes constitutions fédérales, par exemple, la dénient individuellement aux *Etats* qu'elles régissent. Ceux-ci représentent dans leur ensemble une seule et même entité internationale, tout en gardant chacun un gouvernement propre et relativement autonome. Dans le cas d'une révolte dirigée contre le pacte public de l'association, le pouvoir central qui la réprime procède à une simple « exécution » ; il n'y a pas guerre entre Etats égaux (1) et les dissidents sont des rebelles.

C'est ainsi que la Cour suprême des Etats-Unis a jugé et qualifié les « sécessionnistes » en 1863, en se basant sur le texte de l'acte d'union du 28 septembre 1797. Cet acte confère en effet au seul Congrès le droit de guerre et de paix ; c'est au

(1) V. Bluntschli, *Droit international codifié*, art. 514.

Congrès qu'il appartient de ramener l'insurgé à l'obéissance. Aucun Etat ne peut engager isolément une lutte armée et faire acte de belligérant.

Nous voyons d'autre part que, par le statut fédéral allemand du 9 juin 1815 (art. 63), les Etats confédérés s'obligeaient à ne point se faire la guerre entre eux, *sous quelque prétexte que ce fût*, mais à déférer leurs contestations à la décision de la Diète commune. Et aux termes de l'acte final du 15 mai 1820 (art. 5) aucun membre de la confédération germanique n'avait la liberté de s'en séparer.

Sans doute, dans l'espèce, il se peut que le gouvernement collectif concède aux insoumis en armes le bénéfice, c'est-à-dire les garanties des lois martiales ordinaires ; mais ce traitement, dicté par un sentiment d'humanité, est d'ordre intérieur et n'implique nullement l'existence juridique d'un véritable état de guerre.

Ces considérations s'appliquent également à la relation de vassal à suzerain.

La vassalité, quelle qu'en soit l'origine, n'est pas par elle-même exclusive de quelques-unes des prérogatives essentielles qui caractérisent un État. La Bourgogne, la Bretagne, au moyen âge, les principautés relevant de l'Empire germanique étaient des États, comme maintes républiques anciennes telles que Gênes, Venise, Raguse, Dantzig placées sous la dépendance plus ou moins effective de souverains étrangers. Or les annales de plusieurs de ces mi-souverainetés disparues prouvent, sans doute possible, l'erreur de la thèse absolue « qui déduit la belligérance de la notion d'Etat » (1).

Je néglige toutefois ici les exemples tirés d'un passé lointain pour emprunter ma démonstration à une vassalité de date encore récente.

En 1876 lorsque la Serbie et le Montenegro prirent fait et cause pour les insurgés de l'Herzégovine, la principauté danubienne était encore vassale de la Sublime Porte (2), tout en

(1) V. Ed. Engelhardt dans « *Protectorats anciens et modernes* » p. 43, 49, 58, 68, etc., etc.

(2) V. les nombreux Hatts impériaux confirmés par le procès-verbal de Constantinople du 27 février 1877 que le représentant de la Serbie a revêtu de sa signature.

formant « une monarchie héréditaire et constitutionnelle (1) ».

La Tchernagore, elle, n'avait plus aucune attache avec l'Empire ottoman.

Aussi l'Autriche-Hongrie que l'issue de la lutte intéressait directement fit-elle acte de neutralité à l'égard du Montenegro en fermant à la flotte turque l'entrée du port Kleck, tandis qu'elle dénota par son attitude vis-à-vis des Serbes qu'elle ne voyait pas en eux des belligérants (2). Et il nous convient d'autant plus de marquer cette distinction qu'alors la vassalité serbe était devenue à peu près nominale et que même le statut organique, que le gouvernement du prince Michel s'était donné cinq ans plus tôt, la passait sous silence.

S'il paraît évident, d'après cette première critique, que l'Etat membre d'une confédération et l'Etat vassal ne sont pas *des personnes ennemies*, lorsqu'ils combattent à main armée, l'un, le pouvoir supérieur de l'union, l'autre, l'autorité suzeraine, à plus forte raison ne peut-on refuser d'admettre une semblable incompatibilité dans le cas d'un soulèvement de l'Etat protégé contre l'Etat protecteur.

Et c'est également par des actes contemporains que je voudrais prouver l'inconsistance de l'opinion contraire.

3. — Il n'est aucune puissance qui ait pratiqué le protectorat sur une aussi vaste échelle que l'Angleterre. Sur les 288 millions d'âmes qui composent la population des Indes orientales, 67 millions sont soumises au régime des gouvernements mixtes, c'est-à-dire que la vice-royauté britannique retient et exerce une partie des prérogatives des princes indigènes, tout en respectant dans une mesure plus ou moins large leur autonomie.

L'on relève ainsi dans l'antique Empire mogol, 688 *Etats protégés*, dont quelques-uns, tels que le Rajput, le Marratts, le Nizam, comptent de 5 à 12 millions de sujets (3).

(1) Art. 1 et 8 du statut de 1869.

(2) V. Ed. Engelhardt, *loc. cit.*, p. 52 et 209.

(3) V. *Les protectorats de l'Inde britannique* par Ed. Engelhardt, dans la Revue de droit international de Bruxelles de 1897.

Or, quelle est la condition juridique de ces *native states* dans l'hypothèse qui nous occupe ?

La législation anglaise prévoit positivement le cas où un prince *inserviens* engage une guerre contre la Reine, *is waging war upon the Queen*. Cette guerre constitue *une rébellion*, *un crime* qui peut entraîner l'annexion pure et simple du territoire protégé.

Le Nabad de Furnekabad, qui s'était révolté en 1857 et qui se rendit en 1859, fut même condamné à mort et sa peine ayant été commuée, il subit le bannissement.

La répression atteint même parfois les sujets du chef indigène qui ont pris part aux hostilités : on les juge coupables de *meurtre* sur les sujets de la Reine et ils sont exécutés comme tels. Des représailles de cette nature ont été exercées en 1891 lors du soulèvement de l'Etat du Jubraj de Manipur.

Ainsi, les Anglais aux Indes, bien loin de traiter leurs protégés en lutte contre l'autorité supérieure suivant les principes du droit international, leur appliquent simplement leur *loi pénale* dans toute sa rigueur.

Le 2 mai 1889, le cabinet de Rome passait avec le Négus le traité dit d'Ucciali, dont deux leçons officielles étaient rédigées, l'une en italien, l'autre en langue amharique.

Suivant le texte italien, le souverain d'Abyssinie *s'obligeait* notamment à se servir des bons offices du roi d'Italie pour toutes ses relations avec les autres puissances, ce qui signifiait *d'après la notification* qui en fut faite par la Consulta aux signataires de l'acte général de Berlin de 1885, que Menelik se plaçait sous le protectorat de son cocontractant.

Menelik se défendit d'avoir jamais accepté une tutelle étrangère. Selon lui, le texte abyssin ne lui imposait pas l'*obligation*, mais lui réservait simplement la *faculté* de recourri éventuellement aux bons offices de l'Italie.

Des négociations eurent lieu à ce sujet, à la suite desquelles le Négus dénonça formellement le traité qui, d'ailleurs, paraît-il, n'avait pas été revêtu de sa ratification.

Nous n'avons pas à discuter ici le titre invoqué de part et d'autre dans cette contestation. Les seuls points qui nous intéressent, ce sont les prétentions du gouvernement italien, ce

sont surtout les conséquences juridiques qu'elles justifiaient à ses yeux et qui, en réalité, dictèrent sa conduite et ses déclarations, après que son allié eut définitivement rompu avec lui.

Or, le 25 juillet 1895, le ministre des affaires étrangères du roi Humbert formulait ainsi, à la Chambre des députés, ses vues et ses intentions : « Le traité d'Ucciali a servi de base à la notification que nous avons faite de notre protectorat sur l'Abyssinie, et, le protectorat étant une fois établi et reconnu conformément aux règles internationales, les puissances, d'après le droit public, n'ont pas à se préoccuper des caprices de Menelik, pas plus qu'elles n'ont égard aux défections et aux hostilités analogues des autres chefs africains... Menelik est *un traître*, *un rebelle*... Aucune immixtion n'est dès lors admissible, sous quelque prétexte que ce soit; personne n'a le droit d'intervenir entre Menelik et nous. C'est une affaire que l'Italie seule doit liquider avec lui au moment et de la manière qu'elle le jugera opportun ».

D'après cette doctrine que l'abstention des puissances paraît avoir consacrée et suivant les explications de la presse officieuse de l'époque, il n'y avait pas état de guerre, lorsque les parties en vinrent aux mains; l'on n'était pas en présence d'un conflit international.

Passons à Madagascar. Dans le débat parlementaire dont je viens de tirer argument, une allusion fut faite à la situation de la Reine des Hovas, alors aux prises avec la France. M. Blanc crut pouvoir invoquer cette coïncidence à l'appui de sa thèse, et il dit en propres termes : « Les Hovas subissent en ce moment un châtiment mérité pour avoir violé leurs engagements vis-à-vis de la puissance protectrice ».

Il y avait sans doute quelque complaisance dans le rapprochement qui semblait établir une sorte d'équivalence entre le pacte franco-malgache de 1885 et celui d'Ucciali de 1889. Le premier, en effet, stipulait expressément le protectorat en en précisant les conditions, tandis que, indépendamment de la différence des deux versions, l'autre omettait le mot sans définir nettement la chose. Aussi, les puissances étrangères, qui n'avaient pas cru devoir se prononcer sur la nature des rapports politiques italo-abyssins, accusèrent-elles leur senti-

ment sur la portée du traité de Tananarive de 1885. En mai 1890, la Conférence de Bruxelles reconnut le protectorat français et, quatre ans plus tard, par deux conventions spéciales, l'Angleterre et l'Allemagne l'acceptèrent *avec toutes ses conséquences*.

Je souligne ces dernières expressions en mentionnant un fait qui autorise les mêmes conclusions que les deux exemples précités. En 1895, le *Foreign office* permit aux navires anglais de concourir au transport du matériel de guerre destiné aux troupes françaises opérant à Madagascar, dénotant ainsi que, pour lui, les Hovas n'étaient pas des belligérants.

Un dernier enseignement nous est offert par les alternatives de la politique anglaise dans le conflit sud-africain ; rappelons brièvement les antécédents diplomatiques auxquels on doit le rattacher.

En vertu du traité de Prétoria du 3 août 1881, le Transvaal qui, depuis 1877, faisait partie intégrante des possessions de la Reine, récupéra jusqu'à un certain point son indépendance, tout en se soumettant à la suzeraineté de la couronne britannique. A celle-ci devait appartenir la direction exclusive des affaires extérieures, ainsi qu'un certain contrôle sur les mesures législatives ou administratives concernant les sujets indigènes. Un second traité intervint le 27 février 1884. Il restituait au Transvaal son ancien titre de république sud-africaine, *omettait toute mention de sa vassalité* et remplaçait le *résident* anglais de Pretoria par un agent diplomatique ordinaire. De plus, et à part deux clauses relatives à l'esclavage et à la liberté religieuse qui n'impliquaient par elles-mêmes aucun rapport d'infériorité, le Transvaal s'obligeait à ne conclure aucune convention, sauf avec l'Etat libre d'Orange, sans l'approbation du *Foreign office*.

A comparer sans idée préconçue les deux textes ainsi résumés, il semble qu'il n'y ait pas à se méprendre sur le principe libéral posé par l'acte de 1884. Le Transvaal était dégagé de son lien féodal et recouvrait tout au moins sa souveraineté intérieure dans son intégrité. Et telle fut, en effet, l'opinion prédominante des jurisconsultes qui, en divers pays, et notam-

ment en France, s'appliquèrent à caractériser le nouveau droit public de l'Etat africain.

Cependant, tout en paraissant se rendre à cette évidence (nous dirons à l'instant ce que l'on en pensait dans les conseils de la Reine), certains jurisconsultes anglais et des plus éminents, jugèrent que la disposition visant le *placet* royal en matière de traités devait être entendue comme substituant à la suzeraineté *le protectorat*. Discuter ici cette interprétation serait un hors-d'œuvre dans le travail essentiellement pratique que nous nous sommes proposé. Notre but, répétons-le, est de recueillir et de commenter les faits concordants de l'histoire contemporaine qui contredisent la théorie exposée dans les premières pages de cet écrit.

Or, quels ont été dans la présente conjoncture les déclarations publiques, l'attitude ostensible, les actes patents de la puissance et incidemment des tierces puissances que le différend anglo-transvaalien a mises en cause, soit directement, soit indirectement?

Le 30 décembre 1895, un administrateur-délégué de la compagnie anglaise sud-africaine, le Dr Jameson, envahissait le Transvaal à la tête d'une bande armée et était victorieusement repoussé par les troupes de la république. Son expédition avait été préparée sur le sol britannique avec la complicité du premier ministre de la colonie du Cap, Cecil Rhodes, qui exerçait en même temps les fonctions de directeur de la Compagnie dont le Dr Jameson était l'agent. Livrés à la justice de leur pays, les *raidistes* s'entendirent condamner à quelques années de prison.

Le gouvernement anglais ne pouvait s'abstenir de cette répression. Ce n'était pas seulement que le § 11 du *Foreign Enlistment Act* lui en imposait l'obligation stricte. *A ses yeux*, et c'est à cette observation que je voulais en venir, *la Reine restait la suzeraine du Transvaal* et, par conséquent (ces deux qualités étant inséparables), la garante de l'intégrité territoriale de la république.

Les instructions officielles adressées par le ministre des colonies au gouverneur du Cap ne laissent aucun doute sur cette persistante revendication. « Nous avons le droit, affirmait M. Chamberlain, de donner des conseils au Transvaal, même

pour ses affaires intérieures (1). Par la convention de 1884, la république a été maintenue sous la suzeraineté de S. M. B. L'arbitrage qu'on nous propose irait à l'encontre du but que S. M. a eu en vue à cette époque et qui était *d'écarter toute immixtion d'une puissance étrangère entre Elle et l'Etat vassal* (2) ».

Ces directions précises furent en quelque sorte sanctionnées par le discours du trône d'octobre 1899 et surtout par les explications identiques que les ambassadeurs étrangers eurent à transmettre à leurs gouvernements, lorsque, sous la menace des préparatifs militaires de son puissant voisin, le Transvaal, prenant les devants, envahit à son tour le territoire de la colonie du Cap. « Nous ne sommes pas en guerre avec la république ; il ne s'agit pour nous que de mesures dirigées contre des rebelles. » Ainsi s'exprima en substance le Premier ministre dans ses entretiens avec le corps diplomatique.

Quel que pût être leur sentiment sur ce point de droit public (nous n'avons pas à le rechercher ici), les tierces puissances se tinrent pour averties, à en juger du moins par les précautions que l'une d'entre elles, l'Allemagne, crut devoir recommander à ses nationaux dans leurs relations commerciales avec le sud-africain. Ceux-ci, fut-il dit dans le *Moniteur officiel de l'Empire*, ont intérêt à ne pas se servir des navires anglais auxquels tout trafic est interdit avec les Boers et leurs alliés, car ils s'exposeraient à la visite et éventuellement à la saisie de leurs marchandises. Ils seraient indemnes, tel est l'évident sous-entendu de ce conseil, s'ils effectuaient leurs transports sous pavillon allemand ou sous tout autre pavillon non anglais.

Constatons donc que dans cette première phase de ses démêlés avec un adversaire qu'elle considérait comme un insoumis, l'Angleterre prétendait au même isolement vis-à-vis des puissances étrangères que l'Italie dans le réglement de ses difficultés avec le souverain d'Abyssinie. La seule manifestation publique qui, au début du conflit, ait pu laisser soupçonner un dissentiment extérieur sur la portée juridique de la dernière convention anglo-boer, fut l'envoi du télégramme par lequel Guillaume II félicitait le président Krüger « d'avoir su

(1) Dépêche du 4 février 1896.
(2) Dépêche du 16 octobre 1897.

maintenir l'indépendance de son pays contre les invasions du dehors ». Dans l'opinion anglaise, ce témoignage de sympathie prit le caractère d'une intervention abusive, quoique par l'allusion à l'indépendance du Transvaal l'Empereur allemand n'eût fait que reconnaître à la république un droit que les stipulations de 1884 lui avaient expressément attribué.

Cependant, à la suite de l'ultimatum du gouvernement boer et en présence du déploiement inattendu de ses forces, l'on parut se convaincre à Londres que la lutte prendrait des proportions sérieuses, surtout si l'adversaire conservait la liberté de ses communications avec le dehors et pouvait ainsi en tirer de nouveaux moyens d'attaque ou de résistance. Il fallait se prémunir contre ce danger en exerçant sur le trafic étranger le contrôle et, selon l'occurrence, les répressions qu'autorise le droit des gens en cas de guerre internationale. Et tel fut, selon toute apparence, le principal mobile de la déclaration du mois de novembre 1899 par laquelle l'Angleterre informa les puissances que depuis le 11 octobre elle se trouvait en état de guerre avec le Transvaal et son allié.

Par cette notification l'on doit croire que le gouvernement britannique se désistait de ses prétentions à la suzeraineté sur la république, car il ne pouvait à la fois bénéficier de deux situations qui impliquent des droits différents, tant vis-à-vis de l'adversaire que des tierces puissances. Et, de fait, il ne tarda pas à user vis-à-vis de la navigation étrangère de toutes les facultés qui découlaient pour lui de sa renonciation. Plusieurs bâtiments allemands, français et américains furent visités et saisis par ses croiseurs dans les parages de la baie de Delagoa, c'est-à-dire en dehors des eaux territoriales de la colonie du Cap.

4. — Voilà le langage des faits : il condamne absolument la doctrine que je résumais au début de cette étude, et l'on estimera sans doute qu'il s'impose avec d'autant plus d'autorité que les vérifications dont il s'inspire sont empruntées aux événements de l'époque actuelle.

Assurément la théorie a son rôle marqué dans la conduite et le règlement des relations internationales ; elle concourt efficacement au progrès du droit qui préside à ces relations.

Mais encore doit-elle garder contact avec les réalités, correspondre aux pratiques, aux nécessités courantes et ne point s'abstraire de la politique dirigeante des Etats. Et ce n'est pas seulement l'histoire dont la thèse, objet de cette critique, néglige les leçons ; les protagonistes de la belligérance paraissent ne pas tenir suffisamment compte des conditions essentielles du pacte qui unit l'Etat protégé à l'Etat protecteur. C'est ce qu'il me reste à démontrer en peu de mots.

Le protectorat considéré dans ses clauses usuelles soumet positivement l'Etat passif à l'Etat actif et cette subordination se manifeste tout d'abord par l'abandon que fait le premier de son autonomie diplomatique. Sous ce rapport les tierces puissances sont en présence d'une seule entité politique ; elles n'ont affaire qu'à l'Etat protecteur qui remplace l'Etat protégé dans l'exercice de la souveraineté extérieure.

Le sacrifice du droit de légation et de traité implique rationnellement celui du droit indépendant de guerre et de paix, et, sans rechercher d'autre motif de cette connexité, observons simplement que l'on ne saurait séparer le droit de guerre du droit de paix lequel s'affirme par des négociations et des conventions directes qui sont interdites au protégé. Et si celui-ci, soit en vertu de ses obligations générales, soit par l'effet d'une clause formelle, n'est plus apte à engager pour son compte une guerre étrangère, *à fortiori* est-il privé de cette faculté vis-à-vis de l'Etat qui a promis de le défendre et auquel il a juré une fidélité perpétuelle (1). En plus de ces renonciations, le protégé admet ou subit le contrôle et occasionnellement les directions de l'Etat dominant dans son administration intérieure. Remarquons enfin que dans certaines éventualités, par exemple, en cas d'extradition, le protecteur agit souvent en pays protégé comme si ce pays était national. Il y a donc en somme une sorte d'inféodation de l'Etat mineur à l'Etat tuteur, qui non seulement exclut par elle-même l'idée d'une parité entre eux, mais qui, sans confondre protégés et sujets, rapproche singulièrement la condition des uns de celle des autres.

(1) En général les traités de protectorat sont perpétuels. Tantôt l'on stipule que le pacte liera le chef de l'Etat protégeant et ses successeurs, tantôt et le plus souvent l'on s'abstient de toute clause résolutoire (V. Ed. Engelhardt, *loc. cit.*, p. 185).

Le protectorat en un mot réduit le protégé à une demi-sujétion à peu près comme les *foedera* romains qui assimilaient les peuples clients à de véritables sujets (1).

Prétendre en cet état de choses que le protégé en lutte armée avec le protecteur est *de jure* belligérant et *se trouve investi de tous les droits inhérents à cette qualité*, c'est raisonner comme s'il n'y avait rien de commun entre eux, comme s'ils étaient complètement étrangers l'un à l'autre, comme si le protectorat n'existait pas ou, à un autre point de vue, comme si le protectorat, envisagé dans son origine et dans ses fins, n'était pas essentiellement un *foedus iniquum* (2).

Qu'il me soit permis, à ce dernier propos, d'insister sur une critique que je crois avoir justifiée ailleurs en étudiant les protectorats dans les diverses phases de leur long passé.

On se méprendrait étrangement si, pour caractériser dans ses effets l'institution dont il s'agit, l'on s'attachait au mot plutôt qu'à la chose. L'union entre protecteur et protégé est en général l'œuvre voulue, préméditée du plus fort, un expédient de sa politique intéressée, et, si d'ordinaire le sujet passif en tire profit, c'est presque toujours l'Etat prééminent qui en est le principal bénéficiaire. Si cette union, telle que l'histoire nous la représente, repose le plus souvent sur un contrat léonin alors même qu'elle rapproche des peuples de civilisation à peu près équivalente, combien plus disproportionnée nous apparaît-elle dans la répartition de ses charges et de ses avantages en ces temps de fondations coloniales qui mettent des populations barbares en rapport avec les nations les plus avancées ! Conçoit-on, dans l'hypothèse qui fait l'objet de cette discussion, une parité de droits et de devoirs entre parties aussi foncièrement différentes et ne serait-ce point une dérision que d'appliquer à des communautés occupant les derniers degrés de l'échelle sociale les lois compliquées de la guerre et du *pacigérat* (3), c'est-à-dire les principes les plus élevés de la solidarité humaine ?

(1) Polybe, I, 16.
(2) Ed. Engelhardt, *loc. cit.* p. 182.
(3) J'emprunte cet heureux néologisme à « l'Essai » de M. E. Descamps sur l'évolution de la *neutralité*.

Si la conclusion qui ressort des arguments développés dans ces pages pouvait figurer comme disposition additionnelle dans le projet de règlement dont l'Institut de droit international est saisi, je la formulerais en ces termes : L'Etat protégé qui prend les armes contre l'Etat protecteur n'acquiert pas *ipso facto* la qualité de belligérant et il n'y a pas lieu dans ce cas à une déclaration de neutralité de la part des diverses puissances.

ED. ENGELHARDT (1),
ministre plénipotentiaire,
membre de l'Institut de droit international.

(1) EDOUARD ENGELHARDT, né à Rothau (Vosges), le 15 mai 1828. Délégué plénipotentiaire de France à la Commission européenne du Danube, de 1856 à 1867; agent politique et consul général à Belgrade, de 1867 à 1874 ; ministre plénipotentiaire à la disposition du ministère, de 1874 à 1880 ; en retraite, sur sa demande, en 1880. Ministre plénipotentiaire délégué à la Conférence de Berlin, de 1884 à 1885. Membre de l'Institut de droit international depuis 1887.

Principales publications : *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, 1879 ; — *La Turquie et le Tanzimâ*, 2 vol., 1882 ; — *Histoire du droit fluvial conventionnel*, 1889 ; — *Les protectorats anciens et modernes*, 1897 ; — *Les protectorats d'Asie*, 1898 ; — *L'animalité et son droit*, 1899.

Études diverses de droit international dans la *Revue de droit international*, la *Revue française*, la *Revue d'histoire diplomatique*, la *Revue des Deux-Mondes*, la *Revue critique de législation et de jurisprudence* (LA RÉDACTION).

SÉPARATION DES POUVOIRS

ET

SÉPARATION DES FONCTIONS

Sommaire : 1. De la distinction de la séparation des pouvoirs et de la séparation des fonctions. — 2. Des pouvoirs dont se compose la souveraineté et des trois fonctions irréductibles l'une à l'autre dans lesquelles elle s'analyse : fonction législative, fonction exécutive, fonction de juger. — 3. En quoi consiste la loi et la fonction législative. — 4. En quoi consiste la fonction de juger. De la hiérarchie judiciaire ; son sens très spécial ; opposition avec la hiérarchie administrative. — 5. En quoi consiste la fonction d'administrer ; ressemblance avec la fonction de juger. Différence entre ces fonctions, quant à l'objet et à leurs règles essentielles.

Les *Principes dominants du contentieux administratif*, de M. R. Jacquelin (1), sont un essai critique très remarquable de la manière dont on a conçu et organisé chez nous le contentieux administratif.

Nos institutions sur ce point ont toujours été et sont encore très défectueuses, et leurs défectuosités viennent toutes de ce que l'on a méconnu le principe de la séparation des pouvoirs ou de la séparation des fonctions : telle est l'idée qui résume tout l'ouvrage, la démonstration vers laquelle convergent tous ses développements. L'idée est juste. La démonstration paraît forte. Elle consiste à prendre un certain nombre de matières du contentieux administratif, les principales ; à les traiter, dans un raccourci puissant — en négligeant tout ce qui ne se rapporte pas au but, — de manière à faire ressortir que « les solutions seraient tout autres (2) » si l'on n'avait pas méconnu le principe de la séparation des pouvoirs ou le principe de la séparation des fonctions. C'est un « procédé nouveau d'exposition d'idées, déjà connues pour la plupart », qui a l'avan-

(1) *Les principes dominants du contentieux administratif*, par René Jacquelin, professeur-adjoint à la Faculté de droit de l'Université de Lille. Paris, V. Giard et E. Brière, in-8°, 1899, 348 p.

(2) P. 5.

tage d'être « en harmonie avec la vérité, soit historique, soit présente », et de mettre « en relief les réformes désirables de l'avenir », de les rendre « parfaitement perceptibles ».

L'ouvrage que M. Jacquelin a écrit sur ce thème est original, très vigoureux, très curieux, extrêmement suggestif : on y est constamment provoqué à penser. Il contient beaucoup d'observations frappantes, dont quelques-unes sont des trouvailles : celle-ci, par exemple, qui appartient en propre à l'auteur et qui nous paraît très juste, que « le conseil du roi et l'intendant sont les deux seuls tribunaux administratifs de l'ancien régime (p. 47) » ; cette autre, empruntée aux Allemands, que ce qui est à la base de notre contentieux administratif, ce n'est pas le principe de la séparation des pouvoirs, c'est « la règle de l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis de la justice (p. 33) » ; cette autre encore (p. 20), que l'institution d'un tribunal de cassation, fait peu remarqué, est un fait capital, le fait qui a réalisé la séparation du pouvoir judiciaire d'avec le pouvoir exécutif ; cette autre, faite à l'occasion de la législation italienne (p. 75), que dans un système d'institutions comme le système italien ou le système français, tout se tient, et qu'il suffit d'un tribunal des conflits, animé d'un certain esprit (1), pour rendre à l'administration en fait de juridiction tout ce que le législateur a voulu lui enlever ; cette autre (p. 275) : « Comment peut-on soutenir raisonnablement que l'administration est impossible si elle est tenue de se conformer aux lois ? » L'histoire et les législations étrangères ont été largement utilisées, et de la manière la plus heureuse, de manière, à notre avis, à servir de modèle aux jeunes gens qui veulent faire de la législation comparée, laquelle ne doit pas être un tableau juxtaposé des institutions, mais une critique appuyée sur le rapprochement des institutions des divers pays. — Le tout est brossé à grands traits, court et dense. Trop court et trop dense : le livre en devient obscur ou difficile. L'auteur le destine aux étudiants de doctorat : il ne profitera qu'aux très bons ; il passera tout entier par dessus la tête des élèves moyens qui ne se proposent que d'enlever honnêtement leur examen. Pour, je ne dis pas en saisir toute la portée, mais

(1) Nous ajoutons ces mots à la pensée de M. Jacquelin, ce qui la modifie un peu.

seulement pour le comprendre, il faut déjà être passablement au courant du sujet. Il ne peut être utile qu'à ceux qui ont déjà une connaissance assez loin poussée, qui veulent acquérir une connaissance approfondie, qui, dans ce but, comparent les auteurs, les doctrines, pour les méditer et arriver à se faire des idées personnelles satisfaisantes ou définitives. Ceux qui sont à ce moment d'étude tireront grand profit du livre de M. Jacquelin : ils le trouveront intéressant et savoureux ; ils lui sauront gré d'éveiller en eux tant de questions, de leur fournir, synthétisées en quelques pages, des théories difficiles, de faire passer sous leurs yeux des notions choisies parmi les plus importantes et réunies là parce qu'elles se rattachent à des ensembles ou dominent des ensembles. Ils pourront faire des réserves sur certaines des idées ou des démonstrations de l'auteur ; ceux qui sont très versés dans l'étude des questions pourront lui reprocher des lacunes ou, çà et là, des inexactitudes : il n'est pas de livre sans défaut, et celui-ci a les siens dont nous dirons quelque chose, sans prétendre formuler des jugements infaillibles ; ils n'en trouveront pas moins, croyons-nous, à le lire un régal de haut goût, et proclameront que c'est une œuvre de grand mérite. Cette impression sera aussi, si nous ne nous trompons, celle des maîtres : ceux mêmes qui sont très opposés aux idées de l'auteur, s'ils ont gardé la faculté de s'intéresser à ce que les autres pensent et surtout la curiosité de vérifier leurs propres idées par les contradictions qu'on en peut faire, rendront hommage à la puissance d'esprit de M. Jacquelin, à sa maîtrise impérieuse, et à la portée de son ouvrage.

1. — M. Jacquelin part de l'idée, à notre avis très juste, — pourvu toutefois qu'on ne l'exagère pas, — que le principe de la séparation des pouvoirs domine tout le contentieux administratif. Mais tout de suite il gâte cette idée par une distinction qu'il nous a été difficile de comprendre, et qu'une fois comprise il nous a paru impossible d'admettre, distinction entre le principe de la séparation des pouvoirs et le principe de la séparation des fonctions. L'ouvrage tout entier repose sur cette distinction. Il se compose de deux parties à peu près égales en longueur et en importance : 1re partie : *Le principe*

de la séparation des pouvoirs ; 2e partie : *Le principe de la séparation des fonctions*. Pour M. Jacquelin, les fonctions de la puissance publique peuvent être séparées, sans que la séparation des pouvoirs soit réalisée.

Cette conception nous semble impliquer une analyse insuffisante ou inexacte des fonctions de la puissance publique : nous la rejetons en conséquence.

Puis, en quoi peut bien consister la séparation des pouvoirs, si ce n'est en une séparation des fonctions ? M. Jacquelin la fait dépendre essentiellement de l'unité de hiérarchie des tribunaux. D'après lui, pour séparer le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, il ne suffit pas de séparer la fonction d'administrer et la fonction de juger, il faut en outre que la fonction de juger soit confiée à un seul et même ordre de tribunaux. Un système de tribunaux unique, suffisamment séparé de l'administration, réalise le principe de la séparation des pouvoirs, et sur ce point nous sommes de son avis ; deux ordres de tribunaux, aussi séparés de l'administration que le précédent, sont un échec au principe de la séparation des pouvoirs, et ceci nous paraît une opinion singulière et excessive. Que le système de la période révolutionnaire, où l'administration jugeait elle-même le contentieux administratif, fût une atteinte au principe rationnel de la séparation des pouvoirs, nous en tombons d'accord ; qu'un système de tribunaux administratifs confondus avec l'administration, comme c'était le cas en l'an VIII, comme c'est encore le cas pour la plupart de ces tribunaux, soit également une atteinte à la séparation des pouvoirs, nous en sommes fermement convaincu ; mais qu'un système de tribunaux administratifs séparés de l'administration au même degré que les tribunaux judiciaires, soit une atteinte à la séparation des pouvoirs, c'est l'idée de M. Jacquelin, mais nous ne pouvons plus le suivre. Nous n'arrivons pas à comprendre comment deux ordres de tribunaux, aussi séparés de l'administration qu'un seul, constituent, par le seul fait de leur dualité, une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. M. Jacquelin confond l'unité du pouvoir judiciaire et la séparation du pouvoir judiciaire d'avec le pouvoir exécutif : ce sont deux choses essentiellement différentes. Au reste, il confond le

pouvoir judiciaire avec la Cour de cassation. Il ne se fait pas du pouvoir judiciaire l'idée qu'on s'en fait ordinairement, l'idée que nous croyons qu'on doit s'en faire. S'il se bornait à soutenir qu'un seul ordre de tribunaux est un type d'institutions supérieur à deux ordres de tribunaux, nous n'y trouverions rien à redire ; mais sa pensée va bien plus loin, et c'est dans la mesure où elle va plus loin que nous la jugeons contestable.

En résumé, M. Jacquelin a, sur la séparation des pouvoirs et la séparation des fonctions, un mélange très particulier d'idées justes et d'idées à notre avis inexactes. C'est ce que nous voudrions faire ressortir surtout ; car cela domine et pénètre tout son livre. Pour le faire ressortir, nous serons obligé de commencer par exposer ce que nous considérons comme la thèse vraie : cela permettra au lecteur de juger pourquoi nous admettons ou rejetons les idées de l'auteur.

2. — L'ensemble des pouvoirs dont se compose la souveraineté s'analyse en trois fonctions différentes, irréductibles l'une à l'autre : la fonction législative qui consiste à faire la loi, la fonction exécutive qui consiste à gouverner et administrer, la fonction de juger.

Ces trois fonctions se retrouvent dans toute espèce de communauté politique par la bonne raison qu'aucune communauté politique ne peut vivre et fonctionner sans l'une quelconque d'entre elles. Elles peuvent être réunies ou séparées : elles n'existent pas moins au premier cas qu'au second ; seulement dans le premier cas, elles ont chance d'être moins bien exercées. La raison de leur séparation est différente de leur raison d'être. Leur raison d'être est qu'on ne peut pas s'en passer ; la raison de leur séparation est que la liberté et le droit seront mieux garantis : elles seront sûrement mieux exercées, surtout la fonction de juger ; de plus, elles se limiteront l'une l'autre, ce qui, indépendamment de leurs conditions d'exercice plus parfaites, est de nature à prévenir ou à redresser nombre d'abus de pouvoir.

Tout le monde convient qu'il existe bien au moins deux fonctions irréductibles l'une à l'autre, la fonction législative et la fonction exécutive. La controverse porte seulement sur le

point de savoir si la fonction d'administrer et la fonction de juger sont identiques, si elles constituent une seule et même fonction de la puissance publique. Nous croyons qu'elles constituent deux fonctions distinctes, et que le mot fonction exécutive revêt deux sens absolument différents, suivant qu'on l'applique à la fonction de juger ou à la fonction d'administrer. Si l'on veut, la fonction de juger et la fonction d'administrer sont deux fonctions exécutives, mais deux fonctions exécutives différentes : elles ne rentrent pas l'une dans l'autre, elles sont irréductibles l'une à l'autre, aussi irréductibles l'une à l'autre que la fonction exécutive à la fonction législative. Nous allons d'ailleurs caractériser les trois fonctions, montrer en quoi elles diffèrent, quelles raisons il y a de les séparer et de reconnaître trois pouvoirs distincts.

3. — La fonction législative consiste à faire la loi. Mais qu'est-ce qu'une loi? La loi se distingue des autres actes de la puissance publique à deux caractères essentiels : c'est une règle générale et c'est une règle qui ne se rattache à aucune autre prescription antérieure comme mesure d'exécution.

L'idée qu'il est de l'essence de la loi d'être générale est fort ancienne. Suarez dit qu'elle est de tradition universelle et constante (1).

Elle n'a pas cessé d'être professée (2). J.-J. Rousseau exprime très bien en quoi consiste ce caractère : « Quand je dis que

(1) *De legibus*, lib. 1, cap. 6, n° 10 *in fine* : « Justa communem usum jurium et sapientum, non est dubium, quin nomine legis significetur præceptum publicum communitati alieni et non tantum uni vel alteri personæ singulariter impositum. » — n° 12 : « Lex de se est generalis ; ut ergo aliqua sit propria et perfecta lex, hanc conditionem habere debet. Si vero sunt aliqua præcepta quibus hæc conditio non inest, vel simpliciter non sunt leges, vel si inter leges numerantur, illud est in quantum illam conditionem aliquo modo participant. » — n° 16 : « Licet omnis lex sit præceptum, non tamen omne præceptum est lex, sed oportet ut speciales conditiones habeat, inter quas una est ut sit præceptum commune. »

(2) Rousseau, en dehors du passage que nous citons au texte, l'exprime plusieurs fois dans son *Contrat social*, ch. 6, *De la loi* : « Ce qu'ordonne même le souverain (le souverain, pour Rousseau, est le pouvoir législatif) sur un objet particulier n'est pas non plus une loi, mais un décret ». L. III, ch. 1, *Du gouvernement en général* : « La puissance exécutive ne peut appartenir à la généralité comme législatrice (au peuple considéré comme législateur), parce que cette puissance ne consiste qu'en des actes particuliers qui ne sont point du ressort de la loi ». Le L. IV, ch. 3, *Des élections*, nous reparle encore de « l'universalité de la loi » et des « applications particulières qu'elle comporte, dans lesquelles on peut craindre qu'elle soit altérée ». — Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, 2e édit., 1877, t. III, p. 364 : « Le pouvoir législatif déclare la volonté du gouvernement

l'objet des lois est toujours général, j'entends que la loi considère les sujets un corps et les actions comme abstraites, jamais un homme comme individu ni une action particulière. Ainsi la loi peut bien statuer qu'il y aura des privilèges, mais elle n'en peut donner nommément à personne ; la loi peut faire plusieurs classes de citoyens, assigner même les qualités qui donneront droit à ces classes, mais elle ne peut nommer tels et tels pour y être admis ; elle peut établir un gouverne-

social... Il peut arriver qu'il y ait dissentiment entre celui qui doit faire exécuter la loi et celui qui doit s'y soumettre. De là une contestation spéciale, particulière, individuelle, sur un point déterminé. Il peut arriver encore qu'il s'élève une discussion sur l'application des lois entre individus et individus... Dans tous ces cas, il s'élève une question qui n'est plus une question générale, mais une question particulière qui doit être vidée devant le pouvoir judiciaire. C'est là que se trouve la ligne de démarcation entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Le pouvoir législatif consulte les intérêts généraux de la société et statue sur ces intérêts généraux. Lorsque, ensuite, s'élève la question de savoir si un individu s'est ou non conformé à la loi, il y a là une question qui est d'un autre ordre, d'un ordre secondaire, dont la décision n'est plus une affaire générale, mais une affaire particulière. C'est là le caractère propre du pouvoir judiciaire, c'est de décider des questions particulières d'après la loi générale ». T. IV, p. 237 : « Vouloir, en législation, c'est établir une règle générale... L'acte de juger n'a pas les caractères généraux de l'acte de vouloir (de la loi) ». — Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 2e édit., p. 9 : « On conçoit comme possibles deux modes d'exercice de la souveraineté : ou bien le souverain (roi ou assemblée) exercera la souveraineté arbitrairement et d'après sa seule volonté, prenant chaque décision et émettant chaque commandement en s'inspirant des circonstances ; ou bien, au contraire, il y aura des règles fixes, connues d'avance, qui dans tel cas donné dicteront au souverain la décision. Ces règles fixes, préexistantes au fait qu'elles régissent, lorsqu'elles ne sont pas seulement imposées par cette force sociale élémentaire et en partie mystérieuse qu'on appelle la coutume, ou par la religion, ne peuvent être établies que par le souverain lui-même, et alors ce sont *les lois* ». P. 10 : « Ce qui fait la vertu protectrice de la loi, c'est sa conception même. Elle peut, en effet, être définie : une règle impérative ou prohibitive posée par le souverain, qui statue non dans un intérêt particulier, mais dans l'intérêt commun, non à l'égard d'un individu isolé, mais à l'égard de tous, pour l'avenir et à toujours ». P. 693 : « Les deux Chambres, qui exercent conjointement le pouvoir législatif, ont, en réalité, dans notre système constitutionnel, des fonctions multiples et diverses, qui se ramènent à quatre (faire des lois, exercer le *pouvoir de la bourse*, surveiller et contrôler tous les actes du pouvoir exécutif, faire des actes de gouvernement ou des actes d'administration). La diversité de ces fonctions n'empêche pas que toute décision prise par les deux Chambres conformément à leur pouvoir porte le nom de *loi* : c'est le nom générique par lequel on désigne toutes les décisions prises par le pouvoir législatif ; de sorte que, dans une certaine terminologie, on fait rentrer tous ces actes dans le pouvoir législatif, et cela est exact au point de vue de la *forme*. Mais, *quant au fond*, beaucoup d'entre eux ne sont pas des *lois*. Tous ceux, en effet, qui sont des *actes particuliers* et qui n'établissent pas une règle générale, d'une durée indéfinie, ne répondent pas à la définition exacte de la loi. Ce ne sont pas plus des lois véritables que les arrêts de règlement, émanés de nos anciens parlements, n'étaient des sentences judiciaires ». — Bouvier et Jèze, *La véritable notion de la loi annuelle de finances*, dans la *Rev. crit. de lég. et de jurispr.*, 1897, p. 428 : « La loi est quelque chose de général. Elle est générale à un double point de vue :

ment royal et une succession héréditaire, mais elle ne peut élire un roi, ni nommer une famille royale : en un mot, toute fonction qui se rapporte à un objet individuel n'appartient point à la puissance législative » (1).

Ce caractère de généralité oppose la loi à tous les actes de la fonction de juger, et à tous les actes de la fonction d'administrer, sauf les règlements.

La loi a pour second caractère d'être un acte d'autorité initial (2), qui ne se rattache par aucun lien de subordination à aucune prescription positive antérieure, qui, par suite, se produit dans des conditions de souveraineté particulièrement radicales.

Quand le législateur règle une matière quelconque, il le fait avec une liberté illimitée, il use de la souveraineté la plus radicale et la plus entière (3). Qu'est-ce qui l'arrêterait, en effet? les lois antérieures? des lois voisines? Mais elles sont dans la puissance du législateur lui-même. Le pouvoir législatif, par cela seul qu'il est le pouvoir de faire des lois, est aussi le pouvoir de les défaire : le législateur peut abroger et remplacer tout ce qui précède ; tout ce qui précède est même abrogé de plein droit dans la mesure où c'est inconciliable avec la disposition nouvelle. La loi, au moment où on la fait, ne dépend donc d'aucune prescription antérieure, d'aucune loi. Par suite, une loi ne peut pas être *illégale*. Elle peut être illégitime, elle peut être mal faite, tyrannique, funeste ; elle ne peut pas être illégale : c'est-à-dire qu'au point de vue positif humain, c'est un acte de puissance publique contre lequel aucun recours n'existe. A qui recourrait-on? La loi s'impose aux tribunaux et au pouvoir

générale quant à sa portée d'application, la loi régit tout un ensemble d'êtres ou de phénomènes, sans en exempter aucun ; générale quant à sa durée, la loi apparaît comme devant être d'une durée indéfinie. » — MOREAU, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 3e édit., n° 273. — MONTESQUIEU indique implicitement le caractère de généralité des lois, quand il les considère comme des rapports nécessaires et permanents. *Esprit des lois*, l. I, ch. 1, 2, 3.

(1) *Du contrat social*, l. II, ch. 6, *De la loi*.

(2) ROSSI, *op. cit.*, fait ressortir ce caractère, t. III, p. 365 : « Il n'y a de pouvoir initial que le pouvoir législatif. Les autres partent de là, l'un pour faire exécuter et administrer, l'autre pour décider les questions particulières conformément à la loi générale ». Rapp. t. IV, p. 237-238.

(3) Nous faisons abstraction ici de la distinction entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires.

exécutif, qui ont pour mission stricte de l'appliquer telle quelle. Contre une loi mal faite, on n'a d'autre ressource que de demander au législateur de réformer son œuvre : lui seul peut modifier, abroger, remplacer; et son initiative est absolument libre.

Le législateur n'est limité que par les idées de raison, de bon sens, de justice, de bien commun ; il n'y a rien, dans les institutions humaines positives, qui l'arrête ou qui l'entrave.

Ce second caractère manque à tous les autres actes de la puissance publique. — Il manque aux jugements. Les jugements sont l'application d'une ou de plusieurs lois à des faits particuliers et à des personnes données. Par définition, les jugements supposent toujours une loi antérieure à appliquer. Si des jugements violent la loi au lieu de l'appliquer, ils sont illégaux. Aussi comportent-ils des recours : appel, opposition, cassation, requête civile. — Ce caractère manque aux actes administratifs, même aux règlements. Tous actes administratifs supposent une loi qui les autorise ou les ordonne, qui marque les limites dans lesquelles l'acte peut être fait, le sens parfois dans lequel il doit être fait. Les actes administratifs doivent être conformes à la loi, ils sont dominés par des lois, ils peuvent être illégaux. Par suite, ils comportent des recours par devant des tribunaux. Il en est ainsi même pour les règlements. Les règlements sont généraux comme la loi, mais ils ont pour caractéristique d'être faits en vue de l'exécution d'une ou de plusieurs lois, d'être eux-mêmes une mesure exécutive, et il va de soi que, leur raison d'être étant de procurer l'exécution des lois, ils ne doivent pas en constituer la violation : ils peuvent donc être illégaux, et, de fait, leur légalité peut être vérifiée par les tribunaux. — Enfin le caractère initial et indépendant manque aussi aux actes de gouvernement. Peu importe la définition que l'on en donne. Les actes de gouvernement sont tous des actes particuliers. Tous, en principe, sont dominés par des lois, et sont, en un certain sens, l'application de la loi aux faits particuliers : par suite, ils peuvent être illégaux, et, si du moins on ne consulte que leur nature, ils comportent aussi des recours en justice.

Jugements, actes administratifs, actes de gouvernement, sont des actes de puissance publique, des actes de souverai-

neté, mais des actes de souveraineté subordonnée, limitée, de souveraineté seconde.

Et nous trouvons là une première raison de séparer les fonctions et de constituer des pouvoirs distincts. Pour que les hommes ou les corps qui jugent, qui administrent ou qui gouvernent se résignent à être les serviteurs de la loi, il est bon que la loi ne soit pas en leur puissance ; qu'ils n'aient le droit ni de la faire, ni de l'abroger, ni de la modifier : autrement, ils seraient plus tentés qu'ils ne le sont déjà de ne pas la respecter ; ils verraient moins nettement que la loi est supérieure à la justice, au gouvernement et à l'administration ; ils seraient exposés à se tromper de bonne foi et à prendre des actes individuels et concrets pour des lois véritables, c'est-à-dire pour des actes de souveraineté sans recours possible.

En résumé, quand on raisonne dans l'ordre abstrait, la fonction législative consistant à poser les règles, les autres fonctions consistent à les appliquer. Le législateur peut tout, mais il est enfermé dans le domaine des formules générales, il ne peut pas faire acception des personnes ou des circonstances individuelles : nouvelle raison pour séparer les fonctions et pour, en principe, cantonner le législateur dans ce qui est proprement législatif. Il peut faire des lois d'exception qui soient encore des lois véritables ; il peut faire des lois tout à fait générales qui, au fond, visent un citoyen déterminé, comme la loi sur les candidatures multiples, du 17 juillet 1889, laquelle, en réalité, était une loi contre le général Boulanger ; néanmoins la nécessité pour le législateur de ne formuler que des règles générales et abstraites lui est une gêne considérable et constitue pour les citoyens une garantie très efficace contre l'arbitraire. Nous ne disons pas une garantie complète : il n'y a pas de garantie complète. Mais il est très important que le pouvoir qui peut tout ne puisse rien sur une personne ou une chose individuellement prise, et que les pouvoirs qui font des actes en vue des circonstances individuelles et concrètes ne puissent pas tout, soient dominés par la loi et soumis à des recours pour toutes les violations de droit qu'ils commettent.

Cette notion de la loi que nous venons de déterminer est étrangère au grand public. Elle est méconnue par le langage

courant et même par le langage officiel. On donne le nom de loi — et nous nous conformons nous-même à cet usage — à tout ce qui émane des Chambres, à tout ce qu'elles ont élaboré dans les mêmes formes que les lois. C'est ainsi qu'on dit lois d'amnistie, lois déclarant l'état de siège, lois d'intérêt local, loi qui ordonne l'établissement d'un chemin de fer, le démantèlement d'Arras, Douai et autres places fortes, loi du budget, loi qui ratifie un traité, loi qui ratifie les conventions passées entre l'État et les compagnies de chemins de fer, loi qui accorde une pension nationale à X..., etc. Ce ne sont pas des lois, ce sont des actes de gouvernement ou d'administration qui ont été mis dans les attributions du pouvoir législatif et qui sont faits dans la même forme que les lois. Dans ce qu'on qualifie de loi, il faut distinguer les lois véritables et les lois improprement dites.

Il est cependant des auteurs — M. Jacquelin paraît être de ceux-là — qui regardent le langage consacré comme conforme à la vérité scientifique, et pour qui tous les actes faits par les Chambres dans la procédure législative sont des lois au même titre. Nous leur répondrons par cette seule observation. Dans un état de société où les pouvoirs sont tous réunis aux mains du prince — en France avant 1789, aujourd'hui encore dans certains États — y a-t-il des lois, des actes d'administration, de gouvernement et des décisions de justice ? évidemment oui. Les fonctions de la puissance publique (et les actes de ces fonctions) existent avant qu'on les sépare, et si on peut les séparer, c'est justement parce qu'il y a entre elles une différence de nature. Comment, dans un pareil état de société, distinguez-vous la loi des autres actes de la puissance publique ? Non pas par le pouvoir dont elle émane, puisqu'elle n'émane pas d'un pouvoir distinct ; il faut donc qu'il y ait entre elle et les autres actes de la puissance publique une différence de nature. Le pouvoir exécutif, aujourd'hui encore, peut devenir pouvoir législatif en certaines circonstances : par exemple, en vertu d'une délégation formelle du législateur (1);

(1) Nous laissons de côté la question de savoir si une pareille délégation serait ou non constitutionnelle. V. sur ce point Esmein, *De la délégation du pouvoir législatif*, dans *Revue politique et parlementaire*, 1894, p. 200. En tous cas, nos tribunaux n'ayant pas le droit de refuser d'appliquer une loi pour cause d'in-

par exemple en temps de dictature, ce qui explique l'existence de certains décrets-lois : à quoi reconnaîtrez-vous les décrets-lois des décrets non législatifs? Le pouvoir exécutif est investi de l'autorité législative en ce qui concerne les colonies, sauf quelques distinctions; en résulte-t-il que tous les décrets faits pour les colonies soient des lois? non. Il faut donc qu'il existe un principe permettant de distinguer les décrets législatifs des autres. Le pouvoir réglementaire (pouvoir exécutif) ne doit réglementer que pour l'exécution des lois: s'il sort de ce domaine de l'exécution, il usurpe la fonction législative, commet un excès de pouvoir, et son règlement peut être annulé de ce chef, et les tribunaux à qui on demanderait de le sanctionner pourraient refuser de le faire : à quoi reconnaîtrez-vous qu'il a usurpé la fonction législative, si cette fonction n'a pas des caractères internes spéciaux? La plupart des actes d'administration ou de gouvernement qui sont aujourd'hui dans le domaine du législateur (amnisties, déclarations d'état de siège, grands travaux publics, etc.), ont longtemps appartenu au pouvoir exécutif : est-ce que ces actes changent de nature suivant qu'ils sont placés dans les attributions de celui-ci ou de celui-là, suivant qu'ils sont faits par le législatif ou l'exécutif? S'il en était ainsi, le pouvoir législatif ne pourrait plus commettre d'empiétements ; il transformerait en loi et en matière législative tout ce qu'il touche, comme ce personnage de la fable qui transformait en or tout ce qui subissait son contact. Si ce point de vue était vrai, on ne pourrait pas faire la critique de la séparation des pouvoirs une fois établie, ni non plus l'établir, car, avant d'être séparées, les fonctions de la puissance publique auraient toutes la même nature. Ce n'est pas le pouvoir législatif qui communique à la loi sa nature ; c'est la loi, acte de puissance publique d'une nature à part, qui, le cas échéant, donne naissance à un pouvoir distinct et lui communique sa nature propre.

constitutionnalité ne pourraient pas refuser d'appliquer les règlements législatifs faits en vertu d'une délégation formelle. Sur la question de savoir si, en fait, il y a eu de ces délégations, V. Berthélemy, *Le pouvoir réglementaire du président de la République*, dans la *Rev. pol. et parl.*, janvier et février 1898.

4. — Juger, c'est dire le droit *à l'effet d'en assurer le respect, quand il y a lieu de le faire, c'est-à-dire quand il est violé ou contesté.*

Cette nécessité de dire le droit en vue de le faire respecter se présente quand le droit de la société est violé par des crimes, délits ou contraventions, quand le droit d'un particulier est violé par un autre particulier, quand le droit d'un particulier est violé par un acte de puissance publique, par exemple par un acte d'administration ou de gouvernement, ou par une décision de justice déjà rendue. La circonstance qui motive l'exercice de la fonction de juger est, dans tous les cas, la même : c'est une atteinte au droit. Les procédés qu'implique l'exercice de la fonction de juger sont les mêmes dans tous les cas aussi. Le but poursuivi est enfin le même : faire respecter le droit et lui accorder les réparations qui lui sont dues.

La fonction de juger répond au besoin qu'a toute société d'avoir des lois efficaces, un droit respecté, qui passent dans les faits. Sans les tribunaux, la loi, disposition générale et impérative, n'aurait qu'une valeur théorique : elle n'existerait que sur le papier.

La loi peut être volontairement obéie, c'est ce qui se produit en une large mesure dans toute société ordonnée : cela même est dû en grande partie à l'existence des tribunaux, dont l'action préventive est peut-être plus importante que l'action redressante. Quand la loi est observée par la bonne volonté spontanée des citoyens ou des autorités subordonnées à la loi, la puissance jugeante n'a pas besoin d'intervenir, ne doit pas intervenir, n'intervient pas. Quand, au contraire, il y a violation d'un droit, celui qui en est victime cite le prétendu violateur de son droit devant un juge pour voir dire et sanctionner le droit entre eux. Au criminel, c'est le plus souvent le ministère public qui, au nom de la société, cite le transgresseur du droit devant un tribunal. Chacun fait valoir ses raisons. Le juge écoute, il s'instruit (instruction juridictionnelle ou contentieuse). Quand le juge est instruit, c'est-à-dire quand l'instruction est finie, il prononce : il interprète la loi, il constate les faits, il applique la loi aux faits, il proclame le droit, et il le sanctionne en ordonnant aux personnes en cause de s'y conformer : il commande aux person-

nes en cause de faire tel ou tel acte, ou, au contraire, il leur défend de faire ceci ou cela. De cette façon, il assure à la loi son efficacité, son application ; il la fait exécuter entre deux personnes déterminées et sur l'objet particulier du procès. La décision et les ordres du juge font en quelque sorte corps avec la loi : pour les parties plaidantes et pour l'objet du procès, ils sont la loi appliquée aux faits : c'est la loi concrétisée, devenue règle individuelle et directe. Aussi les décisions et ordres du juge sont-ils souverains comme la loi. Ils sont irrévocables quand on a épuisé les voies de recours, lesquelles consistent à aller d'un juge devant un autre, ou à retourner devant le même juge mieux informé. Ils s'exécutent, au besoin, par la force publique.

Comme on le voit, l'intervention du juge suppose des circonstances particulières qui peuvent, à un certain point de vue, être considérées comme exceptionnelles. Quoique les tribunaux soient occupés en permanence, les faits qui ne leur sont pas soumis excèdent de beaucoup ceux qui leur sont déférés.

Voilà la puissance de juger. Mais nous n'en aurions donné qu'une idée incomplète, si nous ne disions un mot des règles qui la dominent et qui empêchent de la faire rentrer, soit dans la puissance légiférante, soit dans l'autorité administrative ou gouvernementale.

1° Le juge n'exerce qu'une souveraineté subordonnée, puisqu'il a pour mission essentielle et unique d'appliquer la loi aux personnes et aux faits. C'est pour cette raison que les jugements peuvent être illégaux et qu'ils comportent des recours. Cela les distingue de la loi, acte initial, acte de souveraineté radicale.

Le juge ne doit prendre aucune liberté avec la loi qu'il est chargé d'appliquer. Il lui faut sans doute du discernement et souvent une intelligence très déliée pour en pénétrer le sens exact, dans son contact avec les faits : une fois le sens de la loi déterminé, son rôle se borne à en faire une application mécanique. Le juge peut, dans son for intérieur, trouver la loi mauvaise : son devoir public est de faire taire ses sentiments intimes et d'appliquer la loi telle qu'elle a été édictée et promulguée. Cette application de la loi sans arbitraire est

une condition essentielle de sécurité pour les individus et de garantie pour tous les droits. — Nous verrons plus tard que c'est une différence entre l'application de la loi faite par le juge et l'application de la loi faite par l'administrateur.

2° Les jugements et les ordres du juge ont nécessairement un caractère concret, et c'est une seconde différence essentielle qu'ils présentent avec la loi, laquelle est nécessairement une disposition générale et abstraite. Différence aussi entre le juge et l'administration, en tant que celle-ci fait des règlements.

Ce caractère concret est imposé aux jugements par les circonstances et conditions qu'implique l'action du juge. Le juge prononce sur des faits accomplis et pour redresser ces faits dans le sens du droit : sur la violation de la propriété d'un tel par un tel, sur l'inexécution de telle obligation contractée par X... envers Y..., sur tel crime, tel délit, sur tel acte d'administration. Les tribunaux n'ont pas à formuler de décisions générales, ils n'ont pas le droit d'en formuler (art. 5, C. civ.). Sans doute, ils sont obligés de déterminer le sens général de la loi pour pouvoir en tirer une règle concrète qui fasse loi entre les parties plaidantes et pour l'objet du procès ; mais leur interprétation générale de la loi n'est qu'un procédé de travail, dépourvu de toute autorité positive, de tout effet de souveraineté ; cette interprétation ne figure que dans les motifs et n'a qu'une autorité doctrinale ou morale : c'est simplement un moyen d'arriver au jugement, au prononcé souverain, irrévocable et exécutoire par la force publique : c'est en dehors du jugement même considéré comme acte de souveraineté.

3° La puissance juridictionnelle est la seule dont le rôle implique, exige une violation de droit antérieurement accomplie. Rien de cela chez le législateur qui ne statue que pour l'avenir et par dispositions abstraites ; rien de cela non plus dans la fonction d'administrer ou de gouverner.

4° Pour que la fonction de juger s'exerce, il faut non seulement un droit violé, mais il faut que l'intéressé, celui dont le droit a été violé, saisisse un tribunal. En matière criminelle, il faut aussi que le tribunal soit saisi : il l'est, le plus souvent, par le ministère public. Le tribunal ne peut donc

pas prendre l'initiative d'intervenir, de juger : il doit attendre qu'on le lui demande. Un des traits caractéristiques de la puissance de juger, c'est qu'elle ne peut pas s'exercer d'elle-même : la machine jugeante est une machine inerte, passive, il est de son essence d'être passive : le principe de son mouvement n'est pas en elle, il est dans les plaideurs ou dans le ministère public. Cela explique pourquoi, lorsqu'une sentence est rendue, le juge ne peut pas la réformer ou l'annuler de lui même. Cette règle se justifie par deux raisons : le défaut d'initiative est indispensable chez le juge, pour qu'il garde l'indifférence et l'impartialité désirable ; puis c'est aux intéressés à transformer leurs contestations en procès, à apprécier leurs chances, à préférer leur repos à leurs droits ou réciproquement.

Il résulte de là que le tribunal est enfermé dans le procès qu'on lui apporte. Sa tâche est déterminée par les questions débattues, par la demande et par la défense. Il n'est saisi que dans cette mesure. Aller au-delà serait statuer *ultrà petita*.

Ce défaut absolu d'initiative et de spontanéité est absolument spécial au pouvoir qui juge.

5° La puissance qui juge n'est pas plus maîtresse de son repos que de son mouvement. Quand un tribunal est compétent et régulièrement saisi, il faut qu'il prononce sous peine de déni de justice (art. 4 C. civ.) La nécessité que le droit soit affirmé et protégé est si impérieuse qu'il faut qu'il y soit satisfait bon gré mal gré.

Rien de tel ne peut se concevoir chez le législateur ; et rien de tel n'existe dans l'administration ou le gouvernement.

6° Pour juger, il faut connaître : *si judicas, cognosce*. Il faut connaître la loi et les faits. Pour les points de droit, le juge puise sa conviction où il veut. Pour les points de fait, il en est autrement. On impose au juge de ne statuer qu'après une instruction contradictoire réglée : il faut que le défendeur soit cité, entendu, mis tout au moins à même d'être entendu : nécessité de justice élémentaire. La contradiction est chose si essentielle, que souvent, on défend au juge d'admettre comme établis des faits qui n'auraient pas été produits et prouvés à l'audience, en face de l'adversaire : *secundum allegata et probata judex judicare debet*. C'est qu'il s'agit d'une mission

toute spéciale, la recherche de la vérité. Il faut prévenir les causes d'erreur, les entraînements, les *préjugés* qui consisteraient à juger en ne voyant qu'un côté des choses. En tout ce qui concerne les faits à accepter comme démontrés, le juge a un rôle analogue à celui de la critique historique : il doit procéder avec le même scrupule de vérifications, avoir la même prudence, être dans le même état d'indifférence ou d'impartialité. C'est pour cela qu'il est dominé par une instruction contradictoire rigoureuse.

Cette règle est encore absolument spéciale au pouvoir qui juge.

7° Un tribunal, au moment où il juge, est essentiellement indépendant de tout, sauf de la loi *déjà posée* dont il s'agit de faire l'application. Il est libre de toute autorité positive supérieure, différente ou semblable : il ne relève que de sa conscience. Seul aussi, il est responsable de ses décisions : il n'en doit compte qu'à d'autres tribunaux et dans les cas exceptionnels de prise à partie ou de forfaiture.

La hiérarchie judiciaire a un sens très spécial, dont M. Jacquelin ne nous paraît pas s'être rendu compte. Elle a un tout autre sens que la hiérarchie administrative. — Les administrateurs inférieurs peuvent recevoir l'ordre de faire un acte, et de le faire de telle façon ; un tribunal, non. Un tribunal n'a à juger que quand il est saisi, ce qui dépend des plaideurs, non d'un tribunal supérieur. Quand il est saisi, personne n'a le droit de lui dicter sa sentence, pas plus la Cour de cassation qu'une autre autorité : ce n'est pas en ce sens que la Cour de cassation ou les Cours d'appel sont des tribunaux supérieurs. Au cas de seconde cassation, le tribunal de renvoi doit adopter la même décision que la Cour de cassation, mais il a fallu une loi pour le lui imposer. — Dans la hiérarchie administrative, les inférieurs rendent constamment compte de leurs actes aux supérieurs : c'est ainsi que le maire informe le préfet de tous ses arrêtés ; que le préfet adresse ampliation aux différents ministres de tous ses actes. Dans la hiérarchie judiciaire, rien de semblable : ce sont les plaideurs qui interjettent appel ou qui se pourvoient en cassation : Cours d'appel et Cour de cassation ne peuvent, pas plus que les juges du premier degré, statuer sans être saisies. Donc, si les tribunaux supérieurs peu-

vent réformer les décisions des juges du premier degré, ce n'est jamais de leur initiative et d'office. Ajoutons que c'est après une nouvelle instruction. Devant les tribunaux d'appel, le procès est complètement rouvert, il recommence : les juges d'appel sont dans la même situation que les juges du premier degré ; seulement ils sont plus nombreux, plus anciens, plus expérimentés, plus choisis, et même sans cela on pourrait voir dans une nouvelle épreuve une garantie de plus. Les juges de cassation sont pour les questions de droit dans la même situation que les juges du premier degré ; ils offrent évidemment plus de garanties qu'aucun tribunal. Au contraire, dans la hiérarchie administrative, les supérieurs ont le droit d'annuler d'office, toujours, les actes de leurs inférieurs, et, le plus souvent, de les réformer ou modifier, d'office aussi : c'est même pour cela que les inférieurs doivent constamment informer les supérieurs de leurs actes. — On conçoit que les ministres, chefs de l'administration, ayant pouvoir sur tous les actes de leurs inférieurs, en soient responsables devant le Parlement : s'ils ne les annulent ni ne les réforment, c'est qu'ils les endossent. Il ne viendrait à l'esprit de personne de considérer la Cour de cassation ou toute autre autorité comme responsable des jugements d'un tribunal quelconque. En 1845, quand il était question de conférer au Conseil d'Etat fonctionnant comme tribunal un pouvoir propre, indépendant du chef de l'Etat et des ministres on dit à la tribune : « C'est une atteinte à la Charte, au principe de la responsabilité ministérielle ». C'était une absurdité : les ministres n'ont pas à répondre d'un acte sur lequel ils ne peuvent rien, sur lequel ils ne doivent rien pouvoir. Mais la raison à cette époque fut considérée comme valable.

Ce que nous venons de dire démontre, nous semble-t-il, que si le pouvoir exécutif peut être considéré comme personnifié dans le chef de l'État, le pouvoir judiciaire ne saurait être personnifié dans la Cour de cassation. Le pouvoir judiciaire, c'est l'ensemble des corps ou des hommes qui jugent : c'est, si nous pouvons nous exprimer ainsi, un pouvoir essentiellement fragmenté. Quand donc M. Jacquelin nous dit (p. 20) : La Cour de cassation « représente le pouvoir judiciaire, tout comme le Président représente le pouvoir exécutif, tout comme

les Chambres le pouvoir législatif », il se trompe: les Chambres sont le pouvoir législatif, le Président représente le pouvoir exécutif, mais la Cour de cassation ne représente qu'elle-même. Elle est l'organe le plus élevé, le plus important, du pouvoir judiciaire : elle n'est pas le pouvoir judiciaire, elle n'en est qu'une partie. Il est inexact d'affirmer que « les autres tribunaux lui sont soumis ». Quand M. Jacquelin dit (p. 21) : « La juridiction administrative, si bien organisée qu'on veuille la supposer, constitue un échec grave au principe de la séparation des pouvoirs, *du moment qu'elle ne rentre pas dans les cadres de l'organisation judiciaire générale, du moment qu'elle n'est pas soumise au contrôle suprême de la Cour de cassation, juridiction représentative de l'unité du pouvoir judiciaire* », il confond deux choses très distinctes : l'unité du pouvoir judiciaire et la séparation du pouvoir judiciaire d'avec les deux autres. L'unité du pouvoir judiciaire ne peut être réalisée que par l'existence d'une Cour de cassation unique. Mais la séparation du pouvoir judiciaire dépend uniquement de la question de savoir si les hommes ou les corps qui jugent sont des autorités distinctes et suffisamment indépendantes du législatif et de l'exécutif. Elle peut être réalisée sans l'unité du pouvoir judiciaire, comme avec l'unité du pouvoir judiciaire. Et l'unité du système judiciaire existerait sans la séparation, si tous les tribunaux relevaient d'une Cour de cassation unique qui fût « le chef de l'État en son conseil ».

5. — Administrer consiste à pourvoir, par des actes immédiats, incessants, à l'organisation et au fonctionnement des services publics. Autre formule plus abstraite, où l'objet positif de la fonction administrative apparaît moins, mais où sa raison d'être paraît mieux : administrer, c'est ajouter aux lois qui ne peuvent s'exécuter sans une intervention continue et spontanée de la puissance publique, les actes nécessaires à cette exécution.

Toutes les lois peuvent s'exécuter et, en fait, dans le plus grand nombre des cas, s'exécutent sans l'intervention du juge. Quantité de lois, au contraire,— toutes celles qui sont relatives à l'organisation ou au fonctionnement des services publics — ne peuvent s'exécuter sans une intervention de la puissance

publique, qui n'est pas celle du juge, car elle ne suppose aucune violation de droit, et qui nous met en présence d'une nouvelle fonction, la fonction administrative, ou fonction proprement exécutive.

Il faut à un pays des Chambres, un Gouvernement, des juges, une armée, une marine, une représentation diplomatique, une police, un service pénitentiaire, un domaine public, un enseignement public, etc., etc. Le législateur détermine, par des dispositions générales, comment les pouvoirs publics et les services publics seront constitués, comment ils fonctionneront; mais, à la différence des lois de droit privé qui s'exécutent d'elles-mêmes, par la bonne volonté spontanée des citoyens, avec, au plus, çà et là, l'intervention du juge, les lois dont il s'agit ne parviendraient jamais à exécution si la puissance publique se bornait à les formuler et ne les résolvait elle-même en faits d'exécution. Ici, il ne suffit pas de légiférer, il faut traduire la loi en faits pratiques: il faut que les Chambres soient élues, et les Conseils généraux, et les Conseils municipaux; que les autorités non électives soient nommées; que chaque année l'armée et la marine soient recrutées; qu'elles soient entretenues, pourvues de leur énorme matériel; que le domaine public soit aménagé, agrandi ou créé, entretenu, défendu contre les empiétements, maintenu à l'usage de tout le monde; que cet usage soit réglé; qu'il y ait des écoles, des laboratoires, des palais de justice et autres, des prisons, des gendarmes; que l'impôt soit perçu tous les jours sur tous les points du territoire; que le produit en soit employé aux diverses dépenses, etc., etc. Tout cela, c'est l'œuvre de l'administration et la fonction d'administrer. L'administration pourvoit, avec le législateur, sous l'autorité de la loi, et par des procédés différents de la loi, à l'organisation et au fonctionnement des services publics.

L'administration pour sa part et le législateur pour la sienne ont mission de satisfaire aux besoins les plus divers du corps social: besoin d'être organisé (gouvernement, grands pouvoirs publics); besoin, au dedans, de la paix, du bon ordre, du respect général des lois (police, prisons, service pénitentiaire); besoin des échanges et d'un appareil circulatoire (domaine public et travaux publics); besoin de culture

intellectuelle (instruction publique, musées, bibliothèques, etc.) ; besoin religieux (service des cultes) ; besoin d'édifices (travaux publics), et d'argent (service des finances) pour tous les services publics, etc. Le juge, lui, ne satisfait directement qu'à un seul besoin social, le besoin d'avoir un droit efficace. Son intervention suppose essentiellement un accroc fait au droit, soit par l'administration, soit par les particuliers. Il ne s'occupe pas de pourvoir à l'organisation ou au fonctionnement des services publics (il ne s'occupe pas plus des services publics que d'autre chose) ; ce dont il s'occupe, c'est de redresser les torts faits au droit, et il les redresse aussi bien à propos des services publics que dans les rapports des citoyens entre eux. La tâche du juge est donc bien plus spéciale que celle du législateur et de l'administration (1).

L'idée générale que nous venons de prendre de ce que c'est qu'administrer, permet déjà de voir en quoi cette fonction diffère des deux autres. Elle donne aussi la raison des règles qui président à l'exercice de la fonction administrative. Enfin elle rend très bien compte de la dénomination de pouvoir exécutif, par laquelle on désigne l'autorité chargée d'administrer et de gouverner quand on veut la distinguer de l'autorité législative. Cette dénomination de pouvoir exécutif a été vivement critiquée : elle n'est pas parfaite, mais on n'en trouvera point de parfaite ; en somme, bien comprise, elle est juste. Le législateur ne pouvant pourvoir à l'organisation et au fonctionnement des services publics que d'une façon médiate, et en quelque sorte éloignée, par des règles générales, il faut qu'une autre autorité, exerçant une autre fonction, faisant autre chose, pourvoie à cette organisation et à ce fonc-

(1) Mais comme la loi, sans les tribunaux, serait impuissante, l'action des tribunaux est nécessaire dans tous les cas où la loi l'est elle-même : l'action des tribunaux est nécessaire pour compléter l'action de la loi, ce qui ne veut pas dire que les tribunaux et le législateur exercent la même fonction. On a prétendu que juger (le contentieux administratif), c'était le complément d'administrer, c'était encore administrer : il nous paraît bien plutôt que si juger était le complément de quelque chose, ce serait le complément de la loi ; d'autant plus que les actes d'administration ne tirent leur autorité que de la loi, et que c'est uniquement d'après la loi que les tribunaux accordent ou refusent leur protection aux actes administratifs. En réalité, les trois fonctions se complètent en ce sens que l'une d'elles appelle ou suppose la plupart du temps l'exercice des autres : elles concourent au même but final, ce qui ne les empêche pas d'être distinctes et de pouvoir être séparées.

tionnement par des actes immédiats, constamment renouvelés. Et quand on analyse l'œuvre de cette autre autorité, on voit qu'elle consiste à résoudre la loi en faits d'exécution, sans lesquels, si l'on nous permet ce mot, la loi resterait en l'air. La fonction qui consiste à résoudre la loi en faits d'exécution est bien proprement une fonction exécutive. L'exercice de cette fonction suppose toujours une loi antérieure. Si l'on passe du domaine de l'exécution dans le domaine de la réglementation initiale, on passe d'une fonction à l'autre, et le pouvoir exécutif devient pour la circonstance pouvoir législatif. Que les fonctions soient séparées ou réunies, aussitôt qu'on veut se rendre compte de leur nature et de ce que fait celui qui les exerce, on voit qu'en dehors de la fonction législative il y a une fonction exécutive. Il ne nous paraît pas possible d'imaginer entre les deux un autre rapport, une autre manière de les distinguer et de les caractériser; et, par suite, la qualification de pouvoir exécutif, dans un système où les fonctions sont exercées à l'état distinct, nous paraît une qualification juste. Mais il n'en faudrait pas conclure que le pouvoir exécutif soit un pouvoir secondaire, non plus d'ailleurs que le pouvoir de juger.

Les actes d'administration supposent toujours une loi antérieure qui les autorise et à laquelle ils doivent être conformes. En ce sens, la fonction d'administrer, comme la fonction de juger, est l'exercice d'une souveraineté subordonnée, limitée, seconde. C'est ce qui explique que les actes d'administration, comme les actes du juge, puissent être illégaux, constituer des excès de pouvoir, violer des droits, et, le cas échéant, comportent des recours contentieux, c'est-à-dire un recours par devant des juges. Quand un droit est violé par l'administration, il peut demander protection aux tribunaux. Ici se présentent les questions de compétence entre tribunaux administratifs et tribunaux judiciaires : pour nous, en ce moment, ces questions sont indifférentes. Les tribunaux, dans le cas que nous supposons, remplissent la même mission que d'ordinaire, qui est d'assurer le respect du droit et de lui accorder les réparations qui lui sont dues. Cependant, quand l'administration est en cause, les pouvoirs d'injonction ou de condamnation des tribunaux sont plus limités qu'à l'égard

des particuliers. Cela ne tient pas à ce que le tribunal saisi est administratif ou judiciaire, mais au principe de la séparation des pouvoirs. Ce principe s'oppose à ce que des tribunaux, soit administratifs, soit judiciaires (1), annulent des actes administratifs, les considèrent implicitement comme non avenus, ordonnent ou défendent aux administrateurs de faire des actes de leur fonction : toutes choses qui constitueraient des empiétements sur la fonction d'administrer, au même titre que si les tribunaux faisaient eux-mêmes des actes administratifs. Les pouvoirs d'injonction ou de condamnation des tribunaux sont donc sensiblement plus limités à l'égard de l'administration qu'à l'égard des particuliers. Mais, sauf cette différence qui est imposée par la nécessité de maintenir distinct le domaine de la fonction d'administrer et le domaine de la fonction de juger, les tribunaux remplissent la même mission qu'à l'égard des particuliers, et le recours contentieux dirigé contre un acte administratif a la même nature que tout recours à la justice : il implique nécessité d'un droit violé, obligation de juger, il appelle l'application de toutes les règles qui dominent la fonction de juger. Par suite, aucune raison d'ordre abstrait ne s'opposerait à ce que les tribunaux judiciaires connussent du contentieux administratif aussi bien que les tribunaux administratifs. C'est une idée exprimée ou sous-entendue par M. Jacquelin dans tout le cours de son ouvrage, et nous sommes heureux d'être d'accord avec lui sur ce point capital.

Si la fonction d'administrer et la fonction de juger se ressemblent en ce que l'une et l'autre sont l'exercice d'une souveraineté seconde et s'opposent par là au même titre à la fonction législative, elles diffèrent entre elles sur quantité de points essentiels ; et ces différences que nous allons maintenant faire ressortir, auraient dû empêcher qu'on essayât de les assimiler ou de les faire dériver d'une même source, si ce n'est

(1) Nous mettons à part le recours pour excès de pouvoir, sur la nature duquel nous aurons l'occasion de nous expliquer plus tard, et quelques cas exceptionnels où, par dérogation aux principes, des tribunaux, soit administratifs, soit judiciaires, peuvent, soit tenir des actes administratifs pour non-avenus, soit intimer des ordres ou des défenses à l'administration : par exemple le cas d'occupation temporaire illégale, ou d'expropriation consommée en dehors de toute forme (expropriation voie de fait).

de la source générale commune aux trois fonctions de la puissance publique.

Elles n'ont pas le même objet, elles correspondent à des missions différentes : pour s'en convaincre il suffit de remarquer qu'elles ne s'exercent pas dans les mêmes circonstances ni dans le même but.

L'action de l'administration ne suppose aucune violation du droit ou de la loi. Quand l'administration nomme des fonctionnaires, convoque des électeurs et préside aux élections, appelle une classe au recrutement, passe des marchés de fournitures, fait des travaux publics, délimite le domaine public, etc., c'est pour exécuter elle-même ou faire exécuter des lois, mais dans de tout autres circonstances que celles qui motivent l'intervention du juge. L'intervention du juge suppose un droit violé et qui demande réparation : elle est intermittente, exceptionnelle et extrêmement limitée. L'action de l'administration ne suppose aucune circonstance exceptionnelle : ce qui la motive, ce sont les besoins des services publics ; elle est nécessaire à la vie élémentaire quotidienne d'une société organisée ; elle est ordinaire, continue et ne suppose aucun désordre dans le corps social.

La fonction d'administrer et la fonction de juger ne s'exercent pas non plus dans le même but, elles correspondent à des missions différentes. Ce que le juge se propose exclusivement, c'est de faire exécuter la loi par ceux qui l'ont violée (1) : l'exécution de la loi par les récalcitrants, c'est pour le juge une fin, c'est son but dernier et unique. Ce que l'administrateur se propose, c'est de faire marcher les services publics et la fin dernière du juge n'est jamais la sienne. Pour faire marcher les services publics, la plupart du temps, il n'impose pas aux autres l'exécution de la loi, il l'exécute lui-même, il fait des actes d'exécution qui ne peuvent émaner que de la puissance publique ; et en cela, sans doute, la loi lui est une règle et une limite, puisque ses actes doivent y être conformes, mais elle n'est pas une fin. La fin de l'administrateur, comme la fin du législateur quand il légifère dans ce domaine, c'est de satisfaire aux divers besoins du corps social auxquels correspon-

(1) Ce qui suppose des faits accomplis.

dent les services publics : avoir des pouvoirs publics, une armée, une marine, un domaine public, etc... L'administration faisant des actes pour pourvoir aux besoins de la communauté politique est un peu dans la même situation que les particuliers qui font des actes juridiques pour les besoins de leur vie propre : les particuliers vendent, achètent, louent, se marient, etc. ; ils doivent, dans tous ces actes, se conformer aux lois, et par cela seul qu'ils se conforment aux lois, en un certain sens ils les exécutent ; mais cette exécution de la loi n'est pas la fin qu'ils se proposent, ce n'est qu'une règle et une condition de leur activité : ce qu'ils se proposent, c'est de satisfaire aux besoins de leur vie propre. Ainsi en est-il de l'administration qui ne se propose que de satisfaire aux besoins du corps social. L'administration exécute la loi elle-même, le juge la fait exécuter par les autres : ce sont deux puissances exécutives très différentes.

Il est cependant des actes par lesquels l'administrateur se propose d'arriver à faire exécuter des lois par les particuliers. Nous citerons comme exemples les actes de répartition des impôts de répartition, la confection des rôles des contributions directes, actes qui ont pour objet de déterminer la note à à payer par chaque contribuable, la confection des listes électorales, opération indispensable pour que les citoyens votent régulièrement ; la confection des tableaux de recensement en vue du recrutement de l'armée, etc... Dans tous ces actes et autres analogues, l'administration se propose d'arriver à faire exécuter la loi par les citoyens, ce qui semble être le même but que celui du juge. Il reste néanmoins entre l'administrateur et le juge des différences. Même alors, l'exécution de la loi n'est pas la finalité dernière de l'administrateur, tandis qu'elle est toujours celle du juge : la finalité dernière est d'avoir des pouvoirs publics, des deniers publics, une armée, etc... ; puis, l'administrateur poursuit l'exécution de la loi par les citoyens en faisant lui-même de son côté des actes d'exécution qui ne peuvent émaner que de la puissance publique, ce qui qui n'est jamais le cas du juge. Nous sommes donc encore en présence de deux fonctions exécutives différentes.

Il est enfin des actes où l'exécution de la loi par les citoyens est ou paraît être le but unique et dernier de l'admi-

nistrateur comme du juge; et dans lesquels l'administrateur se borne comme le juge à exercer une contrainte sur les citoyens pour obtenir cette exécution : les règlements par lesquels il prescrit et impose les mesures de détail nécessaires ou utiles à l'exécution d'une loi ; les ordres donnés au ministère public d'intenter une poursuite ; l'entretien et le fonctionnement de la police, des prisons; la disposition de la force armée en vue de maintenir l'ordre intérieur ; la dissolution des congrégations religieuses non autorisées en 1880 ; la fermeture des ateliers dangereux ou insalubres non autorisés, etc.. Ici les deux fonctions semblent se confondre dans leur but, mais ce n'est qu'une apparence. Les deux autorités, administrative et judiciaire, sont placées dans des situations très différentes vis-à-vis de la loi qu'il s'agit de faire exécuter ; de telle sorte que la pure et simple exécution de la loi n'est à peu près jamais l'unique but de l'administrateur, et qu'ici encore il serait inexact de considérer le juge et l'administrateur comme exerçant des fonctions exécutives de même nature.

Le juge n'a aucune liberté à l'égard de la loi dont il a à procurer l'exécution. Ce n'est pas lui qui prend l'initiative de cette exécution, on la lui demande ; et il doit appliquer la loi en quelque sorte automatiquement quand le sens en est déterminé. L'administrateur, au contraire, a une faculté d'appréciation très étendue, non seulement sur la manière dont il fera exécuter la loi, mais même sur le point de savoir s'il la fera ou non exécuter. — Prenons les règlements de police. Un maire, pour sa commune, détermine l'heure de la fermeture des cafés, interdit ou autorise les processions, etc... Il est tenu sans doute de se renfermer dans le cercle tracé à son action par la loi, il faut que son règlement se rattache à l'un des objets de la police telle que celle-ci a été définie par la loi : le règlement ayant pour but d'assurer dans la commune la sûreté, la salubrité ou la tranquillité publique est une mesure prise en vue de l'exécution dans la commune des lois qui se préoccupent de la sûreté, salubrité ou tranquillité publique, et c'est dès lors incontestablement une mesure exécutive. Mais, dans le cercle tracé à son action par la loi, le maire prescrit, décide, d'après l'appréciation qu'il fait des circonstances, d'après l'importance de la localité, l'état des esprits, les besoins de l'hy-

giène, de la circulation, etc. Il a un tel pouvoir d'appréciation, qu'on peut, en un sens, le considérer comme exerçant une sorte de petit pouvoir législatif : il fait exécuter la loi, mais il la détermine dans le détail et l'approprie aux circonstances locales. Quelle différence avec le juge ! — Prenons l'administration dans l'exercice de son pouvoir de police préventive : là encore, l'administrateur, tout en se proposant d'assurer l'exécution des lois, a une marge considérable pour apprécier l'opportunité et le mode de cette exécution. Par exemple, une grève éclate, celle des verriers de Carmaux (usine Rességuier) en 1895. L'administration doit veiller au maintien de l'ordre, elle doit faire respecter à la fois la liberté de coalition chez les grévistes, la liberté du travail chez les ouvriers qui ne veulent pas se mettre en grève, la liberté du patron ; elle doit prendre des mesures pour sauvegarder les personnes, les droits et les propriétés. Tout cela, c'est assurer l'exécution des lois. Mais quelles différences possibles dans les procédés suivant l'esprit qui animera les chefs de l'administration, les ministres ! le ministère radical présidé par M. Bourgeois n'entend pas du tout cette police, cette exécution des lois, comme le ministère antérieur présidé par M. Ribot. — Non seulement l'administration a la faculté d'apprécier comment la loi doit être exécutée, elle peut même, en beaucoup de cas, apprécier si elle la fera exécuter ou non. En 1880, on a dissous les congrégations religieuses non autorisées en vertu de lois qui avaient été laissées sans exécution pendant des périodes indéfinies : les Gouvernements d'avant 1880 pensaient qu'il valait mieux ne pas les faire exécuter. Il est même des lois qu'on fait avec l'intention formellement exprimée de ne les appliquer qu'en raison des circonstances telles qu'elles seront appréciées par le Gouvernement sous le contrôle des Chambres : l'art. 291 C. pén. et la loi du 10 avril 1834 sont dans ce cas. Guizot disait en substance en 1834 : « Nous voulons avoir une arme contre les associations politiques que nous jugeons dangereuses ; quant aux associations scientifiques ou autres dont vous vous préoccupez, si elles ne servent pas à masquer une association politique, ou elles demanderont l'autorisation et alors nécessairement on la leur accordera, ou elles ne la demanderont pas et alors on les laissera tranquilles ». Ce qui

signifie : le Gouvernement appliquera ou non l'art. 291 C. pén. et la loi du 10 avril 1834, suivant l'appréciation qu'il fera des circonstances. Un autre exemple frappant de cette liberté du Gouvernement de faire ou non exécuter les lois s'est produit il y a quelques années à l'occasion de la loi sur les syndicats professionnels. Le ministre de la justice avait demandé au procureur général près la Cour de Douai un rapport sur les syndicats du Nord et du Pas-de-Calais ; ce rapport, qui fut publié par une indiscrétion de la presse, signalait nombre d'illégalités à la charge de ces syndicats : malgré ce rapport et malgré la publicité dont il avait été entouré, les syndicats ne furent pas poursuivis.

De tout cela nous croyons pouvoir conclure que la fonction exécutive exercée par l'administrateur et la fonction exécutive exercée par le juge ne sont pas la même fonction. Le juge et l'administrateur, même quand l'administrateur se propose exclusivement d'imposer aux particuliers l'exécution de la loi, ne font pas la même chose : ils exercent deux fonctions exécutives si l'on veut, mais des fonctions dissemblables, tellement dissemblables que, pour qui va au fond des choses, les mots fonction exécutive revêtent deux sens absolument différents. Reste, il est vrai, que, tout en étant dissemblables, ces deux fonctions sont l'une et l'autre exécutives : que peut-on en conclure ? Rien, si ce n'est que par leur caractère de fonction exécutive, elles s'opposent *également* à la fonction législative ; qu'elles se différencient de cette fonction par un caractère *abstrait* commun, savoir que l'une et l'autre ne sont que l'exercice d'une souveraineté seconde et subordonnée. En conclure qu'elles sont une seule et même fonction aurait exactement la même valeur que le raisonnement suivant : les trois fonctions de la puissance publique présentent ce caractère abstrait commun d'être toutes trois des fonctions de la puissance publique, donc elles sont identiques.

La diversité des deux fonctions d'administrer et de juger n'éclate pas moins, si, au lieu de considérer leur objet propre, on considère les conditions dans lesquelles elles s'exercent, les règles essentielles qui les dominent.

L'autorité juridictionnelle ne peut s'exercer sans qu'on le lui demande ; au contraire, l'autorité administrative est

essentiellement douée de spontanéité et de libre mouvement : elle est là pour prévoir et pourvoir, pour agir d'office, pour agir incessamment, pour faire tous les jours les actes que requiert la vie de la communauté politique : il lui faut, pour faire les affaires de la communauté politique, la même initiative, la même liberté d'action qu'aux particuliers pour faire leurs propres affaires. Aussi la plus grande partie des actes de l'administration sont-ils des actes qu'elle fait sans y être invitée ou provoquée par qui que ce soit. Il arrive, il est vrai, qu'elle fasse des actes ou rende des décisions en conséquence de demandes à elle adressées par des particuliers : c'est ainsi que les alignements individuels sont délivrés aux intéressés sur leur demande ; qu'un fonctionnaire demandera sa mise à la retraite ou la liquidation de sa pension ; qu'un entrepreneur en compte avec l'Etat demandera ceci ou cela. Il y a même un certain nombre d'actes administratifs, ceux qui consistent à accorder des permissions, concessions ou autorisations, qui par définition ne se conçoivent pas sans la demande qui les provoque. L'initiative de l'administration n'en est pas plus atteinte que l'initiative d'un particulier de qui on sollicite la passation d'un contrat. Et si l'on fait abstraction de ces actes qui ne se conçoivent pas sans une demande qui les provoque, le pouvoir de l'administration reste un pouvoir spontané en ce sens qu'il peut toujours être exercé d'office et indépendamment de toute demande de la part de l'intéressé : c'est ainsi que la mise à la retraite du fonctionnaire sera tout aussi valablement prononcée et sa pension tout aussi valablement liquidée d'office que sur sa demande ; que les comptes de l'entrepreneur avec l'Etat peuvent aussi bien être liquidés d'office que sur sa demande. Le plus grand nombre des actes de l'administration impliquent nécessairement une spontanéité absolue : par exemple, les actes nécessaires chaque année pour le recrutement de l'armée, de la marine ; les actes qui se rapportent aux travaux publics, à l'instruction publique ; les marchés de fournitures et en général tous les actes de gestion. — Voilà une opposition caractérisée entre le mode de fonctionnement de l'autorité administrative et de l'autorité juridictionnelle, opposition qui tient à la différence de nature entre les fonctions exercées.

En voici une autre. — Le juge doit exercer sa fonction quand on lui demande de le faire, sous peine de déni de justice ; l'administrateur ne peut être contraint ni par les citoyens ni par les tribunaux d'exercer la sienne. L'administration ne peut être contrainte à faire un acte que par les Chambres (1). Les Chambres exercent un contrôle continu sur le gouvernement et l'administration ; elles peuvent constamment demander compte à l'administration de ce qu'elle ne fait pas comme de ce qu'elle fait, et la contraindre indirectement à faire ou à ne pas faire en renversant au besoin les ministres qui sont les chefs responsables de l'administration, en les questionnant, ou simplement en leur renvoyant des pétitions. Ce contrôle exercé par le pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif se comprend fort bien : le pouvoir qui fait les lois ne peut pas se désintéresser de la manière dont on les fait exécuter ; autrement, les lois pourraient être dénaturées dans leur appliation, ou même paralysées par le mauvais vouloir du pouvoir exécutif. Quant aux tribunaux, soit administratifs, soit judiciaires, ils ne peuvent jamais donner à un administrateur l'ordre de faire un acte de sa fonction, non plus que le lui défendre ; ce serait usurper la fonction administrative. Par suite, les particuliers ne peuvent jamais provoquer l'action de l'administration avec l'efficacité contraignante que nous avons vue pour les tribunaux : tout au plus peuvent-ils, quand l'inertie de l'administration ou son inaction voulue viole un de leurs droits, demander des dommages-intérêts, soit à l'Etat, soit au fonctionnaire qui s'abstient. L'administration est donc maîtresse de faire ou de ne pas faire, sous le contrôle du Parlement, et sous la réserve du droit qui appartient aux tribunaux de prononcer contre elle des condamnations pécuniaires. C'est à elle à se déterminer d'après les circonstances, à agir ou à s'abstenir d'après l'appréciation qu'elle en fait. Sa liberté de s'abstenir est le corollaire de son droit d'initiative ; et l'une et l'autre dérivent de la nature de la fonction qu'elle exerce. — Il ne faudrait pas conclure de ce que nous disons que l'administration puisse un seul jour cesser d'administrer et suspendre en quelque sorte l'exercice de sa fonction. Instituée pour agir,

(1) Nous supposons l'existence du régime parlementaire.

elle agira d'elle-même, incessamment, par une nécessité des choses à laquelle s'ajouteront bien souvent des prescriptions impératives de la loi. Nous voulons simplement dire que, dans le détail de ses actes, elle ne saurait être contrainte à agir par personne en dehors d'elle, si ce n'est par le Parlement. Dans son activité naturelle et continue, elle reste une machine automotrice ; elle a son principe d'impulsion en soi, tout au plus dans le Parlement à qui elle doit compte de ce qu'elle ne fait pas comme de ce qu'elle fait. Peut-on imaginer entre les tribunaux et l'administration opposition plus absolue ! les tribunaux sur lesquels le Parlement ne peut rien, ne doit rien pouvoir, et qui ne sont responsables de leurs actes ou de leur inaction devant aucun pouvoir humain que devant d'autres tribunaux.

Nous trouvons un contraste qui n'est guère moins tranché entre l'instruction juridictionnelle et l'instruction qui précède les actes ou décisions de l'administration. En principe, l'administration s'instruit comme elle l'entend : elle agit valablement aussitôt qu'elle se croit suffisamment informée. Donc, liberté complète à cet égard ; et pour un grand nombre d'actes, il n'en saurait être autrement. En fait, l'administration s'informe et se renseigne constamment, particulièrement à l'aide des agents qui composent ses cadres. En quantité de cas, il est vrai, la loi impose à l'administrateur une instruction à formes réglées : prendre des avis, instituer une enquête, faire procéder à des vérifications. Mais, outre que cette instruction obligatoire, quelques nombreux qu'en soient les cas, n'est théoriquement et même en fait que l'exception, on y remarquera des différences profondes, infiniment rationnelles d'ailleurs, avec l'instruction juridictionnelle. Nous n'en relèverons ici qu'une seule. L'administrateur, ordinairement, garde, après l'instruction, une liberté de décider qui donne à l'instruction administrative un sens et une valeur tout différents de l'instruction juridictionnelle. *Secundum allegata et probata judex judicare debet* ; pour l'administrateur, au contraire, l'instruction qu'on lui impose n'est qu'un moyen de plus de s'éclairer. La loi, dans certains cas, a considéré comme indispensable d'obliger l'administrateur à prendre des avis, à ouvrir des enquêtes : elle a pensé que ce serait un moyen de mettre l'ad-

ministrateur à même de faire son acte dans les meilleures conditions possibles ; mais cela n'empêche pas l'administrateur de s'en tenir au parti qu'il avait d'abord s'il en avait un, ou de puiser ailleurs ses éléments de décision.

Enfin, on comprendra très bien maintenant, toujours en partant de la différence des fonctions exercées et du but poursuivi, la différence essentielle qui existe entre la hiérarchie administrative et la hiérarchie des tribunaux. L'administration ayant pour mission de faire marcher les services publics, il se conçoit fort bien, il apparaîtra même comme nécessaire que les administrateurs inférieurs puissent recevoir des ordres de leurs supérieurs et soient tenus d'y conformer leurs actes ; qu'ils rendent constamment compte à leurs supérieurs ; que ceux-ci aient le droit de réformer leurs actes, de les annuler d'office, et soient responsables de tout ce que font ou ne font pas leurs subordonnés. Cela nous explique comment toute l'administration peut se résumer en un chef unique irresponsable, qui est le chef de l'Etat, et en un petit groupe de chefs responsables, les ministres. Voilà pourquoi le chef de l'Etat résume et personnifie en lui tout le pouvoir exécutif, surtout si on le double de ses ministres. Cela nous donne aussi la raison d'être et le sens du recours hiérarchique : celui qui veut faire réformer ou annuler un acte administratif pour une raison quelconque, pour raison de droit violé ou de simple incommodité, peut s'adresser dans ce but non seulement à l'auteur de l'acte, mais à son supérieur hiérarchique s'il en a, et le supérieur hiérarchique, en réformant ou annulant l'acte, ne fera rien autre que ce qu'aurait pu faire l'auteur de l'acte lui-même : il fera fonction d'administrer et non de juger ; son acte, pour avoir été provoqué par la demande d'un particulier, n'en aura pas moins la même nature que s'il avait été fait d'office ; nous ne voyons pas où l'on pourrait saisir l'ombre d'une différence ; d'autant plus que les juges, eux, ne peuvent jamais réformer ni annuler un acte administratif, réserve faite sur ce dernier point du Conseil d'Etat statuant en matière de recours pour excès de pouvoir, ce qui tient, comme nous le verrons, à un accident historique. Dans l'ordre juridictionnnel, impossible d'imaginer une hiérarchie semblable à celle qui existe dans l'administration : les

tribunaux sont des unités isolées, en un sens absolument indépendantes ; et c'est pourquoi nous avons dit qu'il était impossible de personnifier le pouvoir de juger dans un tribunal, fût-ce la Cour de cassation.

Nous pouvons maintenant raisonner sur la séparation des pouvoirs et la séparation des fonctions.

(*A suivre*).

ARTUR,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Rennes.

LA CRISE DE LA SCIENCE POLITIQUE

Le problème de la méthode

SOMMAIRE. — Introduction. — La crise de la science politique et le problème de la méthode.

LA MÉTHODE SOCIOLOGIQUE. — Promesses faites en son nom. — Difficulté de la connaître. — Notion préalable de la sociologie ; différentes écoles sociologiques.

I. *Exposé de la méthode.* — Simple application de la méthode positive : ses procédés. — Soudure de la sociologie et des sciences naturelles : pénétration de la première par les secondes.

II. *Critique de la méthode sociologique dans son application à la science politique :* — 1° La méthode sociologique condamnée par l'*infidélité universelle et radicale des sociologues* à l'égard de ses préceptes ; — 2° La méthode sociologique condamnée par les *résultats radicalement contradictoires ou négatifs de ses adeptes*, surtout dans le domaine politique ; — 3° La méthode sociologique, confrontée avec *les exigences propres de la science politique*, condamnée par son impuissance : — 1° à résoudre *le problème de l'avenir*, à dire ce qui sera et ce qui doit être : — 2° à convaincre les esprits pour *la réalisation positive de ses sélections*.

Si la science politique est tombée en état de langueur et si la crise de l'Etat moderne, née du conflit entre ses tendances internes et ses conditions extérieures, fait de cette langueur un péril national — l'Etat ne trouvant pas dans la science les lumières nécessaires pour son orientation, et s'abandonnant en aveugle aux impulsions contradictoires du dedans et du dehors, — une conclusion s'impose : c'est la *nécessité de refaire de la science politique une science vivante et efficace.*

Mais il n'est pour une science qu'un principe de vie et d'efficacité ; c'est la *méthode*. C'est la méthode, en effet, qui attire les esprits vers la science en leur faisant entrevoir dans le chaos déconcertant des faits l'ordre futur, et les dirige en leur montrant le but à atteindre et la voie pour y parvenir. C'est la méthode encore qui donne aux travaux des chercheurs l'unité, c'est-à-dire, ici comme partout, la force, et la sûreté scientifique qui les impose aux esprits.

(1) Voir le précédent numéro de la *Revue*, n° de janvier-février 1900, p. 5 et suiv.

Aussi bien à l'essor de toute science on trouverait la découverte d'une méthode nouvelle, et c'est pourquoi, dans mon désir de contribuer à la renaissance de la science politique, c'est à la question de méthode que je me propose de consacrer ces premières études.

Est-ce donc qu'il y ait pour la science politique présentement une question de la méthode, qu'elle ne soit pas déjà en possession des procédés d'investigation qui lui conviennent ?

A première vue, il semble que non et qu'ici nous n'ayons que l'embarras du choix. — Nous verrons, en effet, qu'à l'heure actuelle en première ligne deux écoles, parculièrement confiantes en leurs méthodes, nous sollicitent. Ce sont les sociologues d'un côté, qui prétendent rattacher aux sciences naturelles, à la biologie principalement, la science sociale et la science politique, qui n'en serait qu'une dépendance, et appliquer à celle-ci la *méthode d'observation et d'induction* qui a édifié les prémières ; ce sont les écrivains politiques allemands d'autre part, qui placent la science politique, dans le cycle des pures sciences juridiques et la traitent par la *méthode juridique* ordinaire. Et nous voici déjà en présence de deux disciplines scientifiques bien caractérisées. Ce sont celles qui trouvent aujourd'hui, sinon les plus nombreux, du moins les plus ardents et les plus bruyants champions. — Mais nous verrons que d'autres méthodes encore ont été ou sont pratiquées de nos jours. Nous verrons qu'aux époques du plus grand éclat de la science politique, aux heures de ferveur et de croyance, c'est à la raison, qui peut concevoir un idéal, s'élever à la conception de principes supérieurs pour en déduire ensuite tout un système, qu'on a fait appel par l'usage d'une *méthode idéaliste, rationaliste, déductive*, tandis qu'après les grandes catastrophes politiques, après les désillusions qui mûrissent l'esprit en même temps qu'elles le font douter de sa force, on a craint et abandonné les grandes aspirations et les envolées vers l'idéal décevant pour s'en tenir au terre à terre du sens commun, en s'inspirant de l'expérience personnelle de la vie, par une sorte de méthode imprécise et inconsciente, que l'on peut pourtant qualifier *méthode du simple bon sens*. — Nous verrons enfin que certains esprits insatisfaits de

ce bon sens un peu vulgaire, et des simples lumières que peut donner la pratique des affaires publiques, comme du raisonnement abstrait et des constructions théoriques, ont cherché à élargir le champ de l'expérience politique, à trouver le meilleur sans abandonner le réel, et se sont pour cela adressés aux institutions étrangères pour y découvrir la formule du progrès à réaliser chez nous, faisant de la *législation comparée* la méthode de la science politique.

Ce ne sont donc pas les méthodes qui manquent à notre science; je dis pourtant que la formule de la méthode est encore à trouver. La preuve en est cette richesse même. Comme il n'y a qu'une vérité il ne doit y avoir qu'une méthode c'est-à-dire qu'un chemin pour y parvenir. Quand donc nous nous trouvons à un carrefour d'où partent des routes si divergentes, par lesquelles des guides si peu d'accord prétendent pourtant nous conduire au même point, notre devoir est de demander à chacun de ceux-ci la justification de ses dires, la preuve que son orientation correspond à la direction vraie pour distinguer parmi tous le vrai chemin ou au besoin pour en tracer un nouveau.

Eprouvons donc scrupuleusement toutes ces méthodes, confrontons-les avec les exigences de notre science et voyons s'il ne faut pas, peut-être en les fusionnant entre elles, arriver à une formule et à des pratiques scientifiques nouvelles.

La méthode sociologique

C'est la méthode sociologique qui la première fixera notre attention (1). Non pas certes pour cette raison que toute une école fait autour d'elle grand tapage, mais parce qu'elle se présente avec l'appareil le plus scientifique et comme plus à même que toute autre par sa rigueur d'élever à la dignité d'une science véritable les spéculations trop souvent incertaines des écrivains politiques.

(1) Comme un très intéressant et très élégant article a déjà été écrit pour la *Revue du droit public* par M. Robert Beudant, sur « l'application des méthodes biologiques à l'étude des sciences sociales » (1896, t. V, p. 434-456), suivi d'une réponse de M. R. Worms et d'une réplique de M. R. Beudant (1896, t. VI, p. 66-70 et p. 469-475), je dois justifier cette nouvelle critique de la méthode sociologi-

Cette méthode, les sociologues n'épargnent rien d'ailleurs pour nous conquérir à elle.

Dans les cadres qu'ils tracent de la sociologie la place est marquée pour notre science. Un auteur, qui a dressé le « plan complet d'une sociologie intégrale », comprend « dans la sociologie concrète et descriptive » une étude générale des sociétés humaines qui suppose l'examen de leurs formes et de leurs institutions politiques, et range dans la « physiologie sociale comparée » « l'organisation et l'évolution politi-

que. Je dirai donc : 1° à quel point de vue M. Beudant s'est placé pour combattre l'application de ces méthodes aux sciences sociales ; 2° ce que je retiens de ses conclusions ; 3° pourquoi et dans quel esprit je reprends cette question.

1° M. Beudant pour combattre l'application des méthodes biologiques aux sciences sociales s'est placé au point de vue abstrait des règles strictes de la méthode inductive. Elle comporte l'observation et l'expérimentation d'une part, l'induction proprement dite d'autre part. Les premières qui doivent établir entre des phénomènes particuliers étudiés un rapport de causalité ne peuvent procéder que par les quatre méthodes décrites par Stuart Mill : concordance, différence, variations concomitantes, résidus. La seconde, qui a pour but de généraliser les résultats des premières, de substituer à des rapports de causalité établis dans des cas tout particuliers une loi générale, abstraite, repose « sur la croyance que les phénomènes du monde organique sont soumis au déterminisme ». Eh bien ! ces procédés logiques sont inapplicables en science sociale. D'une part, la complexité des phénomènes sociaux, « la pluralité des causes et le mélange des effets », rendant les quatre procédés d'observation inefficaces et l'expérimentation étant d'ailleurs impossible. D'autre part la liberté des actes humains interdisant l'usage du procédé inductif de généralisation. Telle est la thèse de M. Beudant, très utile rappel de la thèse de Stuart Mill.

2° A ces conclusions j'adhère pleinement, je crois fermement que les caractères spécifiques des phénomènes sociaux, leur infinie complexité, le libre arbitre, qui dans une certaine mesure les influence, rendent impossible ou illégitime la stricte application des règles de la méthode inductive.

3° Je crois nécessaire pourtant de reprendre le débat. D'abord parce que les procédés de l'école sociologique sont plus complexes que ne l'indique M. Beudant et qu'il est bon de les suivre dans leur complexité. Ensuite parce que les sociologues ne se sont pas départis de leurs anciennes prétentions à fonder sur la méthode inductive une science positive, et que cette méthode exerce sur les esprits la même séduction que par le passé. Puis parce que les sociologues prétendent échapper à l'argumentation de Stuart Mill en répondant que si la méthode inductive n'est pas susceptible en science sociale de s'appliquer dans toute sa rigueur, elle peut pourtant encore constituer une science véritable des sociétés, toutes les sciences n'ayant pas même rigueur et même précision (Voyez par exemple la critique de l'argumentation rigoureuse de Stuart Mill par M. Giddings, *Principes de sociologie*, p. 61 et s.). Pour ces raisons je crois qu'*après une démonstration abstraite*, au point de vue des purs principes de la logique, de l'inapplicabilité de la méthode inductive à la science politique, *il est utile de reprendre la question sur le terrain de la pratique et des faits*. La méthode sociologique je la prendrai donc à partie moins dans sa formule abstraite

ques » (1). On nous présente ainsi la science politique comme un rameau de la science sociale.

On nous assure d'ailleurs que la méthode qui fait vivre et prospérer celle-ci doit redonner à celle-là vie et prospérité.

Quelles promesses, en effet, ne nous adresse-t-on pas au nom de la méthode sociologique ? Renan déclarait déjà jadis que : « Organiser scientifiquement la société, c'est le dernier mot de la science moderne » et M. Berthelot disait avec la même confiance : « La méthode qui résout chaque jour les problèmes du monde matériel et industriel est la seule qui puisse résoudre et qui résoudra tôt ou tard les problèmes fondamentaux relatifs à l'organisation des sociétés ». Aujourd'hui, si nous écoutons M. Letourneau, dont le livre *L'évolution politique dans les races humaines* par son sujet nous intéresse particulièrement, nous l'entendons déclarer « qu'*en sociologie l'ère des spéculations creuses est définitivement close* » et que, avec les progrès de la sociologie traçant « les étapes successives de l'évolution politique », « *le progrès politique et social pourra s'affectuer régulièrement scientifiquement*, car, la portion la plus éclairée de l'humanité aura la vue bien nette de son point de départ et du but auquel elle doit tendre » (2). Et non moins engageant est M. Gumplowicz, qui lui aussi s'est occupé en sociologue des problèmes politiques (3). Il n'hésite pas devant cette affirmation que « *la politique deviendra science par la sociologie* » (4), promesse à laquelle il donne cette forme encore plus expressive et éner-

que dans ses applications positives et je la confronterai également avec les exigences pratiques de la science positive.

Cette étude ne fera donc pas double emploi avec celle de M. Beudant ; elle s'appuie sur elle, elle la suppose. C'est une attaque parallèle que je dirige à côté de la sienne contre une méthode dont nous voulons abattre les prétentions, que nous voulons déloger d'un terrain scientifique qui ne doit pas être sa possession au moins exclusive.

(1) A. Worms, *Organisme et société*, Conclusion, p. 369. — M. Balicki (*l'État comme organisation coercitive de la société politique*, introd.) dit : « La théorie générale de l'Etat ne constituera qu'un chapitre intégrant de la sociologie ».

Renan, *L'avenir de la science*, p. 37.

La science idéale et la science positive, *Revue des Deux-Mondes*, 15 nov. 1863, p. 448.

(2) Letourneau, *L'évolution politique dans les races humaines*. Introd. p. 8 et p. 2.

(3) Voir le livre de M. Gumplowicz, *Sociologie et politique*.

(4) Gumplowicz, *Précis de sociologie*, p. 141 ; *Sociologie et politique*, p. 203.

gique : « La politique est encore aujourd'hui profondément au-dessous de l'horizon de la science, on la considère encore à travers le crépuscule de la superstition..., ce n'est qu'appuyée sur la sociologie que la politique devient une science positive » (1). Tous les sociologues sont donc animés de la même confiance. Comment n'être pas séduits par les perspectives qu'ils nous ouvrent ainsi ?

Si, pourtant, nous demeurons incrédules à leurs promesses, pour nous déterminer, les sociologues recourent à un autre argument, qui est l'anathème. Quiconque ne pratique pas la pure méthode sociologique et se permet de douter de ses mérites n'appartient pas à la science. Et c'est ainsi que nous voyons, par exemple, M. de Greef exprimer tout son mépris pour « les juristes, les légistes, les politiciens », qui ne possèdent sur les sciences sociales et les lois sociologiques « que les notions les plus confuses, si même ils y ont jamais réfléchi (2) ».

Nous ne résisterons pas à ces sollicitations et nous nous demanderons — d'abord *ce que c'est que la méthode sociologique, en quoi elle consiste,* — puis *si elle convient vraiment à notre science politique, si elle est conforme à son objet et à son but.*

Ce que c'est que la méthode sociologique. — Il semblerait, à voir l'assurance avec laquelle on nous la recommande, que rien ne dût être plus facile que de le savoir, et qu'il n'y eût qu'à ouvrir un ouvrage quelconque de sociologie pour en trouver l'exposé précis ou l'application rigoureuse et démonstrative.

Illusion bientôt déçue. La méthode sociologique n'est pas facile au contraire à préciser, car, autant les sociologues sont unanimes et clairs pour la prôner, autant ils sont contradictoires et obscurs quand il s'agit de l'exposer, et infidèles à ses règles lorsque le moment de les suivre est venu. L'un d'eux, comme excuse, nous dit, il est vrai, que cela vient de ce que « jusqu'à présent les sociologues se sont peu préoccupés de caractériser et de définir la méthode qu'ils appliquent à l'étude

(1) Gumplowicz, *Précis de sociologie*, p. 141 ; *Sociologie et politique*, p. 203.
(2) De Greef, *Les lois sociologiques*, p. 1.

des faits sociaux » (1). Mais c'est une excuse inadmissible, son propre ouvrage n'est consacré qu'à cette « définition », d'autres avant le sien avaient été composés sur cet unique sujet (2) et nous savons que dans les assises annuelles que tiennent les sociologues ce sont les questions de méthode, qui, comme de juste, occupent la première place (3).

Aussi M. Fouillée nous paraît-il bien plus près de la vérité quand il avoue qu'au sein de l'école sociologique « l'on est encore loin de s'entendre sur le vrai principe et sur la vraie méthode que doit adopter, pour ne pas rester en arrière des autres sciences, la science sociale » (4). C'est bien de là et non d'ailleurs que vient l'obscurité que nous trouvons à la place de la lumière attendue.

A cause de cette obscurité et de ces incertitudes, force nous est de tracer personnellement le plan de la méthode sociologique en tenant compte des variations profondes que l'on rencontre d'école à école.

Mais comme pour comprendre une méthode il faut connaître la science qu'elle doit édifier, avant cet exposé de la méthode sociologique, je crois indispensable de rappeler, aussi brièvement que possible, la conception générale et les conceptions que se font de leur science les sociologues.

Il est une idée générale en laquelle tous les sociologues s'unissent : c'est que si les sociétés, les phénomènes sociaux, constituent un ordre de choses et de phénomènes particuliers, qui doivent être l'objet d'une science particulière, ces phénomènes ne diffèrent pas de ceux que nous pouvons observer dans la nature, qu'ils sont liés entre eux par un rapport inflexible de causalité, qu'ils obéissent à un déterminisme rigoureux et que, par suite, la science qui s'en occupe est une science positive, qui, par l'observation et l'induction, cherche à déterminer les lois qui les régissent (5).

(1) E. Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, p. 1.

(2) Voyez notamment Spencer, *La science sociale* ; de Roberty, *la Sociologie* ; Gumplowicz, *Précis de sociologie* ; Giddings, *Principes de sociologie*.

(3) Starcke, Quelques questions sur la méthode de la sociologie, *Revue internationale de sociologie*, 1898, p. 16.

(4) Fouillée, *La science sociale contemporaine*. Introduction, p. 3.

(5) Cette idée fut l'idée fondamentale de Comte, qui dans ses *Opuscules* pro-

Cette science, son objet, en effet, d'après M. Fouillée ce sont « la nature, les formes, les causes et les fins, les lois d'équilibre et de développement des sociétés » (1), et d'après M. Spencer « la croissance, le développement, la structure et les fonctions de l'agrégat social en tant que produits par l'action réciproque des hommes » (2). Les sociétés sont ainsi par tous les sociologues présentées comme des « *choses* », dirons-nous pour ne pas nous engager sur le terrain des controverses, comme régies, quant à leur organisation, leurs fonctions, leur évolution, par des lois que la science sociale a pour mission de découvrir.

C'est là l'idée commune. Mais d'ailleurs, les divergences éclatent et les sociologues d'après l'orientation de leurs études se divisent en deux grands groupes au sein desquels existent encore des divisions. Ces deux groupes je les qualifierai, à défaut de dénomination consacrée, les uns de « *naturalistes* » et les autres de « *mécanistes* ».

Naturalistes sont ceux qui étudient les sociétés humaines pour en faire une sorte d'*histoire naturelle*, en définir et en classer les espèces et les genres, en décrire en une anatomie minutieuse les organes, en analyser en une vraie physiologie les fonctions, et en tracer enfin la courbe d'évolution. — Mais cette première école renferme elle-même deux groupes, les uns en effet ne voient dans les sociétés que des groupements d'individus, tandis que les autres les considèrent comme de véritables organismes ayant par eux-mêmes une existence propre, dans lesquels les individus ne sont que des éléments secondaires, des cellules sociales (3).

posait déjà de faire de la science politique une « science d'observation » (p. 99). On la retrouve même chez des penseurs qui ne sont pas des sociologues à proprement parler, comme Stuart Mill, *Système de logique inductive et déductive*, l. VI. De la logique des sciences sociales, comme Taine dont nous avons donné les déclarations formelles en faveur d'un déterminisme historique absolu.

(1) Fouillée, *Le Mouvement positiviste et le conception sociologique du monde*, p. 230.

(2) Spencer, *La science sociale*, p. 55.

(3) Cette école est la plus nombreuse et c'est à elle qu'appartiennent les plus anciens sociologues et les fondateurs même de la sociologie. Comte rattache le premier la sociologie à la biologie, il appelle d'abord la science nouvelle la « physiologie sociale ». Spencer emprunte aux sciences naturelles leurs cadres pour étudier les sociétés. Après eux MM. Ed. Perrier, *les Colonies animales*, Bordier, *Vie des Sociétés*, Espinas, *les Sociétés animales*, *les Etudes sociologiques en*

Mécanistes sont ceux qui, laissant de côté l'étude et la description des différentes sociétés, et leur histoire naturelle, vont aux *faits sociaux*, les mêmes dans toutes les sociétés, pour chercher les *lois* qui les régissent. Comme en toute science il n'y a au fond, disent-ils, qu'un phénomène sous des formes diverses, les faits sociaux sont la manifestation d'une seule force et la science sociale délaissant les descriptions de ce qui n'est qu'extérieur doit aller à ces phénomènes internes pour saisir l'explication dernière de la vie sociale. — Dans cette seconde école, du reste, comme dans la première, une scission s'est produite. Tandis que les uns prétendent trouver dans les énergies individuelles les forces profondes qui produisent les phénomènes sociaux, et expliquent ainsi la société par la psychologie de l'individu, son élément, d'autres, objectivant la société, prétendent trouver en elle les forces spécifiques, indépendantes de toutes autres qui sont le ressort de la vie sociale. Les premiers forment le groupe des *psychologistes*, j'appellerai les seconds, plus difficiles à qualifier, les *objectivistes* (1).

France, (Rev. philos., 1882), DE LILIENFELD, *la Société humaine considérée comme organisme vivant*, WORMS, *Organisme et société*, NOVICOW, etc.. comptent parmi les adeptes du rapprochement étroit entre la société et l'organisme vivant. MM. SCHŒFFLE, *Structure et vie du corps social*, GUMPLOWICZ, l'*Idée sociologique de l'Etat*, FOUILLÉE, *La science sociale contemporaine*, doivent être rangés parmi les partisans de la simple comparaison. La théorie organique a fait l'objet d'une discussion considérable et intéressante au sein du troisième congrès international de sociologie en 1897. MM. Novicow, de Lilienfeld et Worms ont défendu énergiquement la thèse de l'identité. MM. Tarde, de Kranz, Stein, Steinmetz l'ont combattue résolument; MM. Starcke, Garofalo, Limousin ont présenté certaines réserves à son égard ; M. Espinas l'a admise en faisant une distinction entre les organismes, *Annales de l'Institut int. de sociologie*, 1898. M. Tarde considère que ce débat mémorable « s'est terminé par la déroute complète de l'*organisme social*, « pis aller décevant, branche de salut, mais pourrie, à laquelle se sont accrochés ceux qui ont jugé ne pouvoir pas sans elle jeter un pont entre la *nature* et *l'histoire* ». *Etudes de psychologie sociale*, p. 8.

(1) Cette orientation de l'école sociologique est la plus récente. On peut lire à son sujet FOUILLÉE, *le Mouvement positiviste et la conception sociologique du monde*, p. 231 et s., GOBLOT, *Essai sur la classification des sciences*, p. 215. MM. TARDE, LEBON, DE GREEF, HAURIOU, DURKHEIM, entre autres, appartiennent à ce groupe de sociologues. M. BALCKI, *l'Etat comme organisation coercitive de la société politique*, donne cette simple formule du but de la sociologie : « La sociologie classe et explique les faits en découvrant leurs lois générales », p. 15. Il explique la « tournure biologique donnée à la sociologie par le besoin d'une base fixe d'un caractère d'exactitude scientifique ». Mais cet « échafaudage formé d'analogies plus ou moins arbitraires peut être considéré, d'après lui, comme

Ainsi sur une notion générale et commune de la sociologie se greffent des conceptions particulières de cette science (1).

I. — *Exposé de la méthode sociologique.*

Maintenant que nous les connaissons, nous pouvons dégager et comprendre la méthode générale et les méthodes particulières par lesquelles on prétend l'édifier.

Si les sociétés et les phénomènes sociaux forment un ordre de choses régi par des lois, comme toutes les autres catégories de phénomènes, lois qui déterminent, au sens scientifique du mot, c'est-à-dire absolument, l'organisation, les fonctions, le développement des sociétés et les différentes manifestations de la vie sociale, cet ordre de choses régi par la nécessité, dans lequel aucune force indépendante ne vient exercer une action perturbatrice, constitue un objet de science véritable ; la sociologie est une science positive, et ses procédés ne sont pas autres que ceux de toutes les autres sciences positives. — Tel est le principe de méthode générale que tous les sociologues posent comme l'assise même de leur science.

définitivement démoli ». p. 9. M. Steinmetz combattant la théorie organique définit le but de la science sociale dans le même esprit : « Qu'est toute science ? dit-il. Des descriptions de faits et des découvertes de régularité dans ces faits et *rien* de plus ; la théorie organique ne nous donne ni des lois, ni des faits ; elle remplace tout cela par des mots, des mots sans fin et sans but ». *Annales de l'Inst. int. de Soc.* 1897, p. 305.

(1) La distinction entre les diverses écoles sociologiques que j'ai adoptée n'est pas celle que M. Worms en traçait presqu'officiellement à l'ouverture du congrès de l'Institut de sociologie de 1895. Il distinguait : 1° *l'école historique* ne se proposant d'édifier qu'une « histoire générale du règne social » sans recherche des lois sociales ; 2° *l'école psychologique* cherchant les lois qui régissent les sociétés dans « une psychologie agrandie de l'homme en société » ; 3° *l'école organique* prétendant les trouver dans l'étude intrinsèque des sociétés, « êtres d'une espèce spéciale, analogues cependant à l'ensemble des êtres qui constituent le règne de la vie » ; 4° *l'école suprà-organique* qui voit dans les sociétés des êtres dont « les caractères ne sont pas ceux d'un organisme ordinaire ». *Annales de l'Inst. int. de Soc.* 1895, p. 58-65. — Cette distinction, à mon avis, ne rend pas compte des différences quant à la méthode, qui existent entre les sociologues, et c'est pourquoi j'ai groupé sous la même qualification de naturalistes les écoles *historique*, *organique* et *suprà-organique* sans méconnaître les distances qui les séparent d'ailleurs, parce qu'elles font appel à des procédés méthodologiques communs, pour les opposer en bloc aux *mécanistes*, qui d'ailleurs à côté des psychologues comprennent un autre groupe, parce que les uns et les autres dirigent leurs recherches dans d'autres voies et par d'autres procédés.

C'est ainsi que M. Worms (1) nous indique « l'observation » qui fournit « les premières données du réel », la « classification », qui groupe les faits, « l'induction » qui établit les lois, la « déduction » qui tire des lois les conséquences nouvelles, comme les procédés de la sociologie.

C'est ainsi que pour M. de Roberty (2) la « description » en est un procédé essentiel ; la description qui est encore de l'observation, mais déjà une observation transformée et prolongée, « travail intermédiaire entre la simple observation, collection des faits, et les derniers efforts de l'abstraction et de l'analyse ».

C'est ainsi que M. Letourneau (3), moins précis, mais plus imagé, déclare « qu'il importe de baser ses efforts de généralisation sur des gerbes de faits nombreux comme les épis d'un champ » et que « dans une investigation sérieuse le premier devoir est d'observer et d'enregistrer les faits avec l'impartialité d'un appareil photographique, le second de les enregistrer et de les interpréter sans parti pris et en faisant au besoin litière de ses opinions ».

C'est ainsi que M. de Greef (4) espère que la sociologie pourra bientôt ne plus s'en tenir à l'observation, qu'elle disposera de « l'expérimentation », instrument par excellence des sciences positives, grâce à de vastes « laboratoires tant nationaux qu'internationaux » où des statistiques intelligentes seront dressées pour suivre les effets de toutes les lois et de toutes les mesures administratives.

C'est ainsi que Spencer, pour assurer l'application rigoureuse à la sociologie des méthodes des sciences positives, a consacré tout un livre « *Introduction à la science sociale* », à l'exposé des difficultés que cette application rencontre.

C'est ainsi que M. Duguit, répudiant la méthode déductive, nous propose comme méthode exclusive du droit constitutionnel la méthode d'observation (5).

(1) Worms, *La Sociologie*. Article de la *Revue int. de Sociologie*, 1893, p. 12.

(2) de Roberty, *La Sociologie*, voir le chapitre « de la Méthode sociologique », notamment, p. 18, 19, 22.

(3) Létourneau, *L'évolution politique dans les races humaines*, p. 2.

(4) de Greef, *Les lois sociologiques*, p. 66, 67.

(5) Duguit, *Le droit constitutionnel et la sociologie* : « Etudions les faits sociaux comme le physicien et le chimiste étudient les phénomènes de la nature, comme

Mais nulle part ailleurs nous ne voyons le pur esprit de la méthode scientifique se manifester avec autant d'éclat et de précision que dans les « *Règles de la méthode sociologique* » de M. Durkheim, que je veux brièvement analyser.

M. Durkheim cherche d'abord à déterminer les « *règles relatives à l'observation des faits sociaux* » et sa formule est qu'il faut « traiter les faits sociaux comme *des choses* », comme existant par eux-mêmes, comme objectifs; d'où il tire : 1° qu'il faut « écarter de la science toutes les *prénotions* » c'est-à-dire les concepts de notre imagination, pour s'en tenir aux données de l'observation ; 2° que pour mettre de l'ordre dans ses recherches il faut « grouper les faits par leurs *caractères extérieurs* communs » ; 3° que « ces caractères extérieurs doivent être les *plus objectifs possibles* ». — M. Durkheim établit ensuite les « *règles relatives à la destination du normal et du pathologique* », qui doivent permettre à la science sociale de révéler à la société la direction qu'elle doit suivre, et, cherchant le signe le plus objectif du normal, il prend « *la conformité au type moyen ou spécifique* ». — Puis M. Durkheim pose les « *règles relatives à l'explication des faits sociaux* » et les résume dans cette idée, qu'il faut expliquer les faits sociaux *par des causes sociales*, non par des causes externes, ce qui fait de la sociologie une science indépendante qui se suffit à elle-même où tout s'établit par l'observation des faits qui constituent la vie sociale. — Enfin, abordant les « *règles relatives à l'administration de la preuve* », il les résume en cette idée que « *la méthode comparative ou expérimentation indirecte* est la méthode de la preuve en sociologie » et que « la méthode des variations concommitantes est l'instrument par excellence de la recherche sociologique. » — C'est bien là le programme d'une méthode inflexiblement positive.

Observer, décrire, classer, induire, expérimenter même, dès qu'on en trouve le moyen, constituent donc les procédés géné-

le biologiste étudie les phénomènes de la vie, et les sciences sociales feront bientôt de rapides progrès » ; « le droit constitutionnel est une science positive, une science toute entière d'observation ». *Rev. int. de l'Enseignement.* 1889, t. XVIII, p. 486. M. Duguit a, depuis ce manifeste, écrit différentes études que j'ai toutes lues avec le plus grand intérêt ; j'avoue que je ne me suis pas aperçu qu'il appliquât la méthode du physicien, du chimiste, du biologiste.

raux de la méthode sociologique, procédés empruntés dans toute leur rigueur aux sciences positives.

C'est par leur adoption commune que l'accord règne parmi les sociologues qui, tous, partent de ce principe, article de foi pour eux, que la sociologie est une science positive. Quand il s'agit, il est vrai, d'en préciser l'application, bien des dissentiments s'élèvent entre eux ; ils sont loin, bien loin d'adopter les mêmes criteriums pour diriger leurs observations et établir leurs classifications. Si le principe est commun, la mise en œuvre varie beaucoup. Mais je ne m'attacherai pas à ces divergences, elles sont en somme secondaires.

La grande scission qui existe entre les sociologues s'est produite ailleurs : elle existe surtout entre le groupe de ceux que nous avons appelés les *mécanistes* et celui des *naturalistes*.

Tandis, en effet, que les *mécanistes* qui s'appliquent uniquement à démêler la trame des faits sociaux, à découvrir la force qui les produit, *font simplement usage de l'observation des faits et de l'induction*, procédés de la méthode positive, les naturalistes qui s'attachent à une œuvre infiniment plus compliquée, recourent à un appareil et à des procédés scientifiques plus complexes. *Le point de départ des naturalistes se trouve, en effet, dans le rapprochement intime qu'ils ont établi entre la science sociale et les sciences naturelles*. Ces sciences, ils les ont comme soudées ensemble, et cette soudure, ce rapprochement, ont eu, nous allons le voir, les plus considérables conséquences sur l'orientation de leurs travaux et les procédés qu'ils y emploient.

Cette soudure, les naturalistes étaient portés à la faire par leurs habitudes et leurs tendances scientifiques, s'étant pour la plupart adonnés aux sciences naturelles en même temps qu'à la sociologie, et par la conception qu'ils se faisaient des sociétés, les considérant comme semblables aux organismes vivants qu'étudient les sciences naturelles. Cette soudure, nous la voyons par exemple dans Comte, qui commence par appeler la science sociale « physique ou physiologie sociale », avant d'inventer ce nom de sociologie qui devait avoir une si prodigieuse fortune ; nous la voyons dans Spencer, qui calque sa sociologie sur le plan même de la physiologie ; et nous en

trouvons encore une preuve parmi bien d'autres, dans le curieux livre de M. Espinas, « *Les sociétés animales* », qui forme le pont entre les sciences naturelles et la science sociale, dont on ne sait s'il appartient aux unes ou à l'autre.

De cette soudure, l'importance méthodologique est manifeste.

Si les sociétés ne sont que des organismes comme les autres ou présentent au moins avec les êtres vivants la plus frappante analogie, la méthode sociologique pourrait consister simplement dans la transcription en langage sociologique des découvertes de la biologie, dont tout le contenu pourrait, en somme, être repris et simplement remis au point pour constituer la sociologie. Les sociologues, il est vrai, ne poussent pas tous jusque-là. Si M. Novicow (1), conséquent avec lui-même, admet formellement cette conséquence de ses principes, M. Worms, un des protagonistes actuels de l'assimilation, n'admet pas que l'on puisse raisonner « par déduction » des individus par rapport aux sociétés et déclare « qu'il faut observer les sociétés directement en elles-mêmes et pour elles-mêmes, sauf ensuite à faire des rapprochements » (2).

(1) M. Novicow, dans sa défense de la théorie organique, répondant à cette question : « Mais à quoi sert cette théorie ? », a dit expressement qu'elle était le moyen de faire de la sociologie une science exacte en faisant le prolongement de la biologie. « *Les lois fondamentales de la biologie et de la sociologie sont les mêmes parce que la seconde science est tout simplement le prolongement de la première* ». « *Quand on a la conviction que les phénomènes sociaux sont le prolongement des phénomènes biologiques, c'est dans la biologie qu'on va chercher les racines de toutes nos institutions* ». Exemple : « La base de la justice est le phénomène biologique de la survivance des plus aptes ». « On discute à perte de vue sur la propriété, le capital, et la légitimité de l'héritage. Il faut chercher les fondements de ces phénomènes dans la biologie. La propriété existe-t-elle dans les corps animaux ? Si oui, elle est conforme aux lois naturelles et il faut la conserver, etc. » *Annales de l'Inst int. de sociologie*, 1897, p. 192 et s. Voyez dans le même sens de Lilienfeld. « La méthode organique en sociologie », *Annales*, 1894 p. 39 et s., notamment p. 45.

(2) Worms, *Organisme et société*. Conclusion. Ailleurs M. Worms développe sa pensée plus expressément encore : « L'organicisme, dit-il, ne se donne pas non plus comme une méthode exclusive. *Les analogies biologiques ne suffisent pas pour constituer l'art social. Et j'avoue, sans regret, qu'elles ne suffisent pas non plus pour constituer la science sociale.* Bien des phénomènes sociaux s'expliquent plus aisément en invoquant les principes de la psychologie sociale, ou ceux du matérialisme économique ; d'autres résistent jusqu'à présent à toute explication et ne peuvent être que constatés au moyen des procédés de l'investigation historique ». V. La théorie organique des sociétés, *Annales de l'Inst. int. de soc.* 1897, p. 302. On remarquera en passant dans quelles ténèbres nous laisse

Mais si les sociologues, en général, montrent cette réserve, qu'on ne comprend pas très bien d'ailleurs, à se servir des résultats acquis dans les sciences naturelles pour la sociologie, alors qu'ils ne font de celle-ci qu'un prolongement de celles-là, ce rapprochement n'en exerce pas moins une influence capitale sur leur méthode.

C'est ainsi que presque tous ceux qui subissent l'influence de l'école sociologique considèrent les conclusions de ces sciences, sinon comme des résultats transposables, du moins comme des moyens d'épreuve, de contrôle « pour l'interprétation des faits observés en sociologie », des arguments pour trancher telle ou telle question d'ordre social. Avant d'aborder un problème sociologique, nous les voyons étudier le problème analogue en biologie, et ne pas hésiter à appuyer sur les résultats de cette science leur démonstration sociologique (1).

C'est ainsi que toute l'école oriente la science sociale dans le sens même des sciences naturelles. L'objet de la science sociale devient dès lors une histoire naturelle des sociétés, c'est-à-dire l'étude et la classification de leurs espèces et de leurs genres, la description de leurs organes et de leurs fonctions.

C'est ainsi que les cadres des différentes branches des sciences biologiques, anatomie, physiologie, pathologie, deviennent les cadres des diverses branches de la sociologie, comme on peut

cette conception de l'organisme. Quand sommes-nous dans le domaine de la biologie, quand dans celui de la psychologie sociale, quand sur le terrain du matérialisme économique ? Et qu'est qu'une science si disparate ?

(1) On pourrait citer de ces arguments empruntés aux sciences biologiques par les sociologues mille exemples. C'est ainsi que Comte pour établir « l'harmonie entre les fonctions et les fonctionnaires » s'écarte des théories Saint-Simoniennes en déclarant qu'on « devra beaucoup respecter toute possession effective » pour cette raison « que le meilleur organe a toujours besoin d'un apprentissage spécial », *Système de politique positive*, t. II, p. 329. C'est ainsi que Spencer tirera la conception du droit d'une considération sociologique : « Sont seuls droits véritables ceux qui correspondent au libre accomplissement d'une des fonctions de la vie », et en concluera que le vote n'est pas un droit parce que « voter n'est pas une fonction indispensable de la vie », *Justice*, ch. XXII, « Les Droits dits politiques », p. 204, 212. Voyez également, *Principes de sociologie*, p. 445, la justification de l'hérédité du rang et des fonctions par une considération purement biologique. C'est ainsi qu'un publiciste qui n'est pas à proprement parler un sociologue, M. Charles Benoist, subissant l'impulsion de l'école sociologique, pour justifier le principe de la séparation des pouvoirs écrit : « Nous ne nous appuyons plus comme les publicistes du XVIIIe siècle sur une abstraction, sur l'affirmation rationnelle, que les pouvoirs doivent être séparés, mais sur un fait

s'en convaincre en se reportant au plan complet de sociologie intégrale présenté par M. Worms (1).

C'est ainsi que les procédés des sociologues deviennent essentiellement ceux des sciences naturelles : la description et la classification. L'œuvre de Spencer n'est-elle pas, en effet, une simple, mais prodigieuse description des variétés sociales, méthodiquement classées par genres, espèces et familles ?

Mais l'influence de la soudure faite entre la sociologie et les sciences naturelles est surtout dans l'esprit même qu'elle imprime aux sociologues naturalistes. Ils abordent la sociologie, imbus de leurs doctrines naturalistes, qui constituent dans leurs études sociales des préjugés conscients ou inconscients. Spencer, par exemple, ne fait en somme que ramener sa sociologie à la démonstration de sa grande loi d'évolution ; bon gré mal gré il faut qu'il découvre dans les transformations sociales le passage de l'homogène à l'hétérogène, la différenciation progressive, et M. Durkheim a pu justement lui reprocher de n'avoir pas su s'élever à l'impartialité scientifique en

d'observation, à savoir que les fonctions ne sont jamais bien et totalement remplies que par des organes séparés, à savoir que la confusion des fonctions et des organes est le trait caractéristique soit des animaux inférieurs, soit des sociétés primitives », *Sophismes politiques de ce temps*. Préf. p. 18. C'est ainsi que nous voyons M. de la Grasserie poussant au maximum l'application de cette idée dans un article sur le « phénomène social de la dissociation et de la concentration des partis politiques » étudier : d'abord « les phénomènes analogues du monde physique et biologique », et déclarer « qu'il est rare qu'un phénomène du monde social n'ait pas son correspondant dans le monde psychologique, ainsi que dans les ordres d'idées biologique, physique, chimique et mécanique », que c'est le fondement de la « théorie organique » et que « même si on n'admet pas cette théorie, il n'en reste pas moins acquis que le monde social opère comme si elle existait et que pas une de ses grandes lois ne lui est exclusivement propre ». *Revue politique et parlementaire*, août 1899, t. XXI, p. 234.

(1) Worms, *Organisme et société*, p. 396. — Voici, d'autre part, les titres des chapitres dans lesquels Spencer étudie la société dans ses éléments : III. Croissance sociale ; IV. Structure sociale ; V. Fonctions sociales ; VI. Appareils d'organes ; VII. Appareil producteur ; VIII. Appareil distributeur ; IX. Appareil régulateur ; X. Types sociaux et constitutions ; XI. Métamorphoses sociales. Si le mot « social » ne s'y retrouvait pas de temps en temps ne pourrait-on pas prendre ceci pour la table des matières d'un ouvrage de biologie ? — M. Novicow dit expressément que l'étude des sociétés est impossible, incohérente, si on ne la calque pas sur celle de l'organisme vivant. « Si les sociétés sont des organismes il n'y a pas autre chose à faire qu'à procéder comme on le fait pour un corps animal. Il n'y a qu'à suivre la biologie pas à pas », *Annales de l'Inst. int. de sociologie*, 1897, p. 190 et s., et il insiste sur ce point de méthode disant avec raison : « La méthode est par elle-même une philosophie de la science ».

se dégageant de ce qu'il appelle les « prénotions », c'est-à-dire les idées que l'esprit admet par provision en quelque sorte avant leur démonstration scientifique (1).

Ce sont donc, avec toute une méthode, un esprit particulier et des tendances instinctives qui résultent, en somme, de la liaison établie entre la sociologie et les sciences naturelles.

Et ainsi, tandis que tous les sociologues s'entendent pour emprunter aux sciences positives leurs procédés généraux d'investigation scientifique, les accommodant seulement à l'objet spécial de leur science, les sociologues naturalistes greffent sur cette méthode les emprunts particuliers qu'ils font aux sciences naturelles. Et telle est, sous son double aspect, réduite à ses très grandes lignes, cette méthode sociologique qui nous est si énergiquement vantée. Que vaut-elle?

II. — *Critique de la méthode sociologique dans son application à la science politique.*

Une méthode se juge d'abord par *sa mise en œuvre et ses résultats* et puis par *la confrontation théorique de ses principes avec les exigences de la science* à laquelle on prétend la faire servir. Je soumettrai la méthode sociologique à cette double épreuve (2).

La mise en œuvre et les résultats de la méthode sociologique, je voudrais pouvoir ne les chercher que dans le domaine des

(1) M. Durkheim posant les « règles relatives à l'observation des faits sociaux » soutient cette thèse « qu'il faut les considérer comme des choses », p. 20, c'est-à-dire les étudier en eux-mêmes comme les sciences d'observation étudient les corps ou les phénomènes, objets de leurs recherches ; mais il constate que « jusqu'à présent la sociologie a plus ou moins exclusivement traité, non de choses, mais de concepts », p. 25, c'est-à-dire envisagé les faits sociaux en s'inspirant de conceptions rationnelles préconçues. Ces « prénotions », comme il appelle ces concepts, les sociologues naturalistes, et il le montre pour Spencer, les tirent de leurs conceptions biologiques, et c'est par là que la soudure de la sociologie à la biologie a peut-être sa plus grande importance.

(2) Je rappelle que je ne reprends pas ici la critique de la méthode inductive appliquée aux sciences sociales au point de vue des principes abstraits de la logique, Stuart Mill, dont M. R. Beudant a fort opportunément rappelé et développé les conclusions, a, il y a longtemps, opposé victorieusement aux prétentions des sociologues ses fins de non recevoir. C'est sur le terrain du fait que je me place. Voir p. 249, note.

choses politiques, qui m'intéressent tout spécialement, mais à me cantonner exclusivement sur ce terrain trop étroit et quelque peu délaissé par les sociologues, je craindrais de les mal juger.

C'est donc d'abord dans son application générale à l'étude des sociétés que je veux suivre la méthode sociologique. Nous y trouvons déjà les plus sérieuses raisons de douter de sa valeur, ou tout au moins de son efficacité.

Comment donc les sociologues appliquent-ils en fait cette rigoureuse méthode scientifique qu'ils nous vantent si fort ?

La sociologie, nous dit-on, est une science exacte. Quand elle cherche les lois de la vie sociale, ce doit être par une minutieuse et impartiale observation des faits entre lesquels elle établit les rapports de cause à effet par les différentes méthodes inductives, principalement par la méthode des variations concommitantes. Quand elle entreprend l'histoire naturelle des sociétés, leur classification, leur anatomie, leur physiologie, ce doit être par une vaste enquête, qui porte sur toutes les sociétés, en plongeant jusque dans les ténèbres de la préhistoire et dont le résultat est la description scrupuleuse de tous les systèmes sociaux pratiqués jusqu'à notre époque.

Admirable programme, mais qui l'applique ?

Certes, ce ne fut pas Comte, le fondateur de la sociologie, dont l'œuvre n'est qu'un immense travail d'imagination, de raisonnement, abstrait, fondé sur une conception toute subjective de l'humanité, dans lequel les faits n'apparaissent jamais, et qui ne s'appuie sur aucune référence. Ce ne fut pas Comte dont M. de Greef, dans la brutalité de sa franchise, n'a pas craint de dire que, « sa grande erreur provient d'avoir renoncé aux procédés inductifs, qui sont la condition *sine qua non* de toute généralisation objective », et que « ses ailes d'Icare le transportent à des hauteurs vertigineuses » d'où il « tombe finalement dans les flots incohérents d'un subjectivisme sentimental, où il s'engloutit » (1).

(1) DE GREEF, *Les lois sociologiques*, p. 74, 142. Voir également le jugement de M. DURKHEIM sur les infidélités de COMTE à la méthode sociologique : « Quand, sortant des généralités philosophiques, il tente d'appliquer son principe et d'en faire sortir la science qui y était contenue, ce sont des *idées* qu'il prend pour objet d'étude », *les Règles de la méthode sociologique*. p. 25.

Ce ne fut pas Spencer lui-même qui, sans doute, accumule des milliers de faits, mais qui exploite presqu'exclusivement le fonds des sociétés sauvages, d'après les données infiniment problématiques et toujours incontrôlées des voyageurs, dont on a dit avec raison que c'était « une mine au minerai bien impur » (1), qui rapproche arbitrairement les sociétés sauvages, les républiques antiques de la Grèce, les sociétés politiques du moyen âge, qui néglige presqu'absolument tout le moderne, tout le civilisé, en somme tout le véritablement connu, dont l'enquête, tapageuse par la singularité des noms de peuplades sauvages qu'elle lance dans la circulation scientifique, est en définitive, et cela est fatal, considérablement incomplète et tout à fait dénuée de critique.

Et les disciples ne sont pas plus fidèles à la méthode que les maîtres; on peut prendre un livre quelconque de sociologie, on éprouvera, après les intransigeantes déclarations de principe des préfaces, en abordant l'œuvre même, une cruelle déception.

Voici, par exemple, de M. Letourneau, *L'évolution politique des races humaines*. Où sont « les gerbes de faits nombreux comme les épis d'un champ », bases de toute « essai de généralisation » ? En quatre cents pages, toutes les sociétés humaines sont passées en revue. En quatre pages, la « royauté féodale » et « le rétablissement de la royauté centralisée » ; en cinq pages, « le mouvement communal » ; en trois pages, « les origines du régime parlementaire », nous révèlent leurs mystères, et l'auteur s'arrête laissant « en dehors de son enquête les temps modernes que tout le monde connaît » (2). Où est l'exactitude des faits, base de toute science ? L'auteur parle du referendum et nous le présente dans un historique singulier comme « usité jadis à Athènes, puis chez les Anglo-Saxons et de nos jours même dans quelques Cantons suisses » (3). Et trouvons-nous « l'impartialité d'un appareil photographique » dans cet aperçu sur nos Constitutions, d'après lequel la fantaisiste Constitution de 1793 serait « la meilleure de nos Constitutions » (4), appréciation que peut

(1) Tarde. *Les transformations du droit*, p. 7.
(2-3-4) Letourneau, l'*Evolution politique dans les races humaines*, p. 461, 541.

seule expliquer un parti-pris politique particulièrement aveugle.

Prenons encore les livres de M. Tarde, œuvres éminentes d'un esprit développé par la connaissance de toutes les sciences, d'une lecture parfois difficile mais toujours attachante, œuvres toujours pleines de points de vue originaux. Ce ne sont pas des faits particuliers, établis par une observation scientifique scrupuleuse, rattachés entre eux par les procédés stricts de la méthode inductive que nous trouvons dans ces démonstrations des grandes lois sociologiques d'Imitation, d'Adaptation et d'Opposition ; nous n'y rencontrons que des aperçus généraux, des réflexions, des faits historiques très largement rappelés, le plus souvent interprétés d'après la tradition courante, sans mise en œuvre d'un système scientifique précis.

Sociologues métaphysiciens comme Comte, sociologues naturalistes comme Spencer, sociologues anthropologistes comme M. Letourneau, sociologues psychologistes comme M. Tarde, sont donc, autant les uns que les autres, infidèles aux règles de la méthode quand il s'agit non plus de faire un manifeste retentissant, mais, ce qui est infiniment plus difficile, une œuvre positive (1). *Nous voyons donc, qu'en somme, cette fameuse méthode sociologique n'est jamais appliquée et nous avons le droit de demander quelle confiance peut inspirer une méthode que ses adeptes ne proclament que pour la trahir.*

A quels résultats d'ailleurs les sociologues arrivent-ils ? Je n'ai pas, on le comprend, la prétention de les exposer ici par le détail. Pour juger la méthode il me suffit, il me semble, de montrer les irréductibles contradictions auxquelles sur chaque question capitale de leur programme les sociologues ont abouti.

(1) Si l'on trouvait ces appréciations trop sévères, je renverrais aux aveux autrement durs à entendre d'un sociologue sincère, qui, au Congrès de 1895, considérant « qu'en famille il était permis de laver son linge sale », déclarait que les sociologues parlant trop du « caractère de leurs recherches, de ce qu'ils vont faire, oublient de faire leur science », qu'ils versent dans « les grandes constructions anticipées, les hypothèses générales, les aperçus originaux nullement prouvés », que « tel livre de sociologie d'un auteur bien connu contient une quantité de *lois* sociologiques en quelques pages, naturellement sans ombre de preuves » ; que « la technique des sociologues ne vaut pas grand chose » et que pourtant « c'est la bonne technique qui fait la bonne science ». Steinmetz, Quelques mots sur la méthode de la Sociologie, *Annales de l'Institut*, 1895, p. 79 et s.

Quel est le substratum de la sociologie? — Les sociétés, répondent en chœur les sociologues. Mais pour les uns cela veut dire seulement les sociétés humaines, pour d'autres cela veut dire les sociétés animales aussi et pour d'autres encore les individus eux-mêmes qui ne sont que des sociétés. Mais, sociétés, cela encore signifie organismes vivants, identiques à ceux que nous considérons comme les seuls êtres vivants ou bien cela représente quelque chose de non défini, qui n'est pas à vrai dire un être vivant, mais qui est régi par les mêmes lois que les êtres vivants. Ou enfin ce vocable ne désigne que le milieu dans lequel les phénomènes sociaux se produisent ; et ainsi le chœur se change en une singulière cacophonie.

Quel est l'objet, le but de la sociologie ? — Une histoire naturelle des sociétés, répondent les uns : l'étude de toutes celles qui ont existé, sans négliger la préhistoire, leur description et leur classification et l'analyse de leurs organes, et l'exposé de leurs fonctions, et la découverte de leur évolution passée et à venir. Une simple étude des faits sociaux et des forces qui les engendrent et des lois qui les régissent, opposent les autres.

Il y a évolution des sociétés, quelle est-elle ? — Pour les uns, pour Comte et Spencer, par exemple, l'évolution est unique, partout la même, produit d'une force innée qui agit au sein de toutes les sociétés ; même quand les océans les séparent pendant des milliers d'années, cette évolution universelle fait traverser à tous les groupes sociaux les mêmes phases et les conduit au même terme. Pour les autres, et parmi eux au premier rang pour M. Tarde, le dogme de l'évolution unique, « unilinéaire », est une chimère : chaque groupe social évolue, mais d'après ses tendances propres, suivant une courbe qui lui est particulière (1).

La sociologie étudie les faits sociaux ; qu'est-ce qu'un fait social ? — Pour Comte et Spencer on peut dire que ce qui est social ce sont « les propriétés collectives des sociétés ». Pour

(1) M. Tarde ne fait guère dans son livre *Les Transformations du droit* que soutenir cette thèse. « Le transformisme, dit-il, ayant pris naissance chez des naturalistes, non chez des sociologues, se persuade trop aisément qu'évolution signifie reproduction en exemplaires multiples de phases prédéterminées analogues aux âges successifs d'un individu végétal ou animal. Il ne lui vient pas à

M. Tarde, « le caractère constant du fait social quel qu'il soit », c'est « d'être imitatif » et « ce caractère est exclusivement propre aux faits sociaux » (1). Pour M. Durkheim, le caractère du fait social, c'est d'être le produit d'une contrainte. « Est fait social toute manière de faire, fixée ou non, susceptible d'exercer sur l'individu une contrainte extérieure » (2). Pour M. Goblot, le fait social est celui qui constitue un élément de solidarité, ou la sociologie pour lui, « c'est la science des services en général, gratis aussi bien qu'échangés » (3). Enfin le plus grand nombre « emploie couramment cette qualification pour désigner à peu près tous les phénomènes qui se passent dans l'intérieur de la société pour peu qu'ils présentent avec une certaine généralité quelque intérêt social » (4).

Il y a des faits « sociaux »; quelle est la force profonde qui les produit ? — Les uns, les psychologues, MM. Le Bon et Tarde au premier rang chez nous, expliquent tout par l'intérieur, par les individualités, par leurs tendances psychologiques. « L'action d'une personne en puissance sur une autre personne en puissance, action qui a pour effet de les réaliser toutes deux, voilà, dit par exemple M. Tarde, le fait social élémentaire perpétuel et universel » (5), et l'on sait que pour lui l'Imitation, l'Adaptation, l'Opposition forment en quelque sorte la Trinité des

l'esprit que la croissance d'une langue, d'une religion, d'un corps de droit, tout en étant aussi conforme au déterminisme universel que la croissance d'une graminée pourrait bien être tout autrement originale et unique en soi », p. 9. « En résumé, écrit-il encore en tête de son chapitre final, les études qui précèdent nous ont permis de constater que dans aucune des branches du droit ne s'applique la thèse de l'uniformité d'évolution », p. 166. Voir cette thèse reprise par M. Tarde : « Etudes de psychologie sociale », *La Sociologie*, p, 54 et s.

(1) Tarde, *Les lois sociales*, p. 37. Dans ses *Etudes de psychologie sociale* M. Tarde affirme de nouveau que l'imitation est la force constitutive de l'ordre social, et que tout acte social est un acte imitatif. Après avoir rappelé que toute science suppose « des répétitions qui lui sont propres », p, 42, il se demande « quelle est la répétition proprement sociale ? » et répond : « C'est l'imitation, c'est l'impression mentale à distance par laquelle un cerveau reflète en un autre cerveau ses idées, ses volontés, même ses manières de sentir ».

(2) Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, p. 19. On peut suivre le débat entre M. Durkheim et M. Tarde, dans l'étude de celui-ci : *Les deux éléments de la sociologie*, Lecture faite au premier Congrès international de sociologie, 1894, *Annales*, 1894, p. 895.

(3) Goblot, *Essai sur la classification des sciences*, p. 214.

(4) Durkheim, *Les Règles de la méthode sociologique*. p. 5.

(5) Tarde, *Annales de l'Inst. int. de sociologie*. 1897, p. 259.

forces essentielles dont la résultante est l'action sociale (1). Les autres, et M. Durkheim s'est mis à leur tête, déclarent « la nature du fait social irréductible aux faits purement psychiques », « les faits sociaux ne pouvant être expliqués que par les faits sociaux » (2), et c'est donc pour eux par une force sociale spontanée, indépendante des forces individuelles, contraignante à leur égard, que la vie sociale s'entretient.

Ainsi, sur tous les points, entre les sociologues, nous ne voyons qu'oppositions, batailles, explications contradictoires : il y a presqu'autant de sociologies qu'il y a de sociologues (3).

(1) C'était la conception de Stuart Mill, qui, sans être de l'école sociologique, n'en a pas moins étudié avec une grande pénétration la science sociale pour déterminer la méthode qui pouvait lui convenir (*Système de logique déductive et inductive*, l. VI, « de la logique des sciences sociales ») : « Tous les phénomènes de la société sont des phénomènes de la nature humaine, produits par l'action des circonstances extérieures sur des masses d'êtres humains. Si donc les phénomènes de la pensée, du sentiment, de l'activité humaine sont assujettis à des lois fixes, les phénomènes de la société doivent être régis aussi par des lois fixes, conséquences des précédentes », t. II, p. 466. L'esprit psychologique de MM. Tarde et Le Bon se révèle dans le titre même de leurs ouvrages : *Les Lois de l'imitation, l'Opposition universelle, Etudes de psychologie sociale, Lois psychologiques de l'évolution des peuples*, etc. M. Tarde se défend du reproche qu'on lui a adressé « d'avoir absorbé la sociologie dans la psychologie individuelle ». Mais pour donner l'idée fondamentale qu'il se fait de la sociologie, il dit : « La psychologie collective, telle que je l'entends, la sociologie véritable d'après moi, ce n'est rien de mystérieux, quoique ce soit quelque chose de très différent de la psychologie ordinaire. Elle étudie, non les phénomènes du moi isolé, mais ceux du moi dans ses rapports avec d'autres moi. Ce sont là deux sciences bien distinctes ». Nous voyons donc que la sociologie, pour lui, c'est une psychologie, et nous pouvons ajouter que c'est la psychologie ordinaire, car la psychologie, c'est la science du moi complet, dans toutes ses conditions, dans ses rapports avec les « autres moi » comme dans son activité purement individuelle. (La théorie organique des sociétés par M. G. Tarde, *Annales de l'Inst. intern. de sociologie*, 1897, p. 257, 258). Spencer qui ne fait pas partie de ce groupe de sociologues admet également parmi les « facteurs des phénomènes sociaux » les « caractères émotionnels », « l'intelligence », les tendances de l'esprit de « l'homme individuel » ; il leur consacre tout le premier volume de ses Principes de sociologie sous le titre de : *Données de la sociologie*.

(2) Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, p. 120 et s. Comte que M. Durkheim range parmi les psychologues semble se rapprocher de cette conception par l'idée qu'il se fait de l'Humanité du Grand Etre, qui comprend « l'ensemble des êtres humains, passés, futurs et présents », au sein duquel il y a « une vraie coopération à l'existence commune », et dans lequel « les vivants sont toujours, et de plus en plus, et nécessairement gouvernés par les morts, loi fondamentale de l'ordre humain », *Catéchisme positiviste*, deuxième entretien.

(3) Je sais bien que certains sociologues, M. Worms tout particulièrement, et c'est son rôle de secrétaire général d'un Institut qui groupe des savants à idées très contradictoires, (voir son rapport sur « les diverses conceptions de la socio-

Dira-t-on, pour expliquer cet état de choses, que la sociologie est bien jeune, que, n'étant qu'à ses débuts, elle tâtonne encore? Mais les hommes très considérables, les penseurs et les savants de premier ordre, qui s'y sont appliqués, ont eu, j'imagine, la prétention de faire autre chose que des ébauches et de n'être pas de simples essayistes. D'ailleurs il y a plus de 50 ans que la sociologie se présente comme une science constituée et ce n'est plus là, même pour une science, la première jeunesse.

Eh bien ! si la sociologie est dans cet état extraordinaire de division, si sur aucune question, si capitale soit-elle, il n'y a accord, une conclusion s'impose. *Cette anarchie ne peut venir que du défaut d'une méthode sûre ou d'une méthode praticable.* C'est la méthode qui, orientant irrésistiblement vers un but unique les esprits, disciplinant leurs travaux par ses règles précises et inflexibles, substituant au sens particulier et variable de chacun le criterium scientifique, universel et invariable, fait l'unité de la science. Quand dans une science sur les questions capitales on trouve d'irréductibles divergences, quand sur aucun point il n'y a rien d'acquis, de définitif, d'incontesté, on peut dire qu'il n'y a pas science constituée et que c'est par défaut de méthode. Du jour où Lavoisier eut jeté les bases de la méthode chimique, tous les efforts des chimistes devinrent couvergents, leurs travaux firent corps et progressivement, mais sûrement, développèrent cette science dans l'unité et l'harmonie.

L'état anarchique de la sociologie constitue donc contre la valeur de la méthode sociologique une seconde et grave présomption.

Mais, abandonnons le terrain de la sociologie générale et suivons cette méthode, dont je cherche à apprécier la valeur au point de vue de la science politique, dans ses *applications sur le domaine politique*, en examinant les résultats auxquels elle est parvenue. Quels enseignements va-t-elle nous donner ? Ici encore nous ne la verrons aboutir qu'au vague, à la confusion, et à la contradiction.

logie », *Annales de l'Inst. int. de sociol.*, 1895), se sont efforcés de ramener à l'unité les tendances si divergentes des nombreuses écoles sociologiques, mais ce sont efforts stériles, et le Congrès de l'Institut en 1897, sur l'importante question de l'organisme, montra à nu les antagonismes radicaux qui les divisent.

Lui demanderons-nous, la loi ou le sens de l'évolution politique générale des sociétés ? — Spencer retrouvant dans le cours des choses politiques sa loi fatidique du passage de l'homogène à l'hétérogène nous donne cette formule : « différenciation progressive des pouvoirs », et il faut avouer que c'est là une indication bien peu précise. M. de Lilienfeld, nous déclare « qu'il n'y a pas de loi d'évolution des formes politiques » (1). Et M. Tarde de son côté, qui écrit un chapitre spécial, « la loi des transformations politiques », au titre bien alléchant, pour renoncer à trouver « la formule élégante et simple des transformations du pouvoir, le verset règlant d'en haut la procession des phénomènes de gouvernement » (2), n'atteint pas davantage à la précision dans cette série de conclusions fragmentaires : que « les transformations comme les déplacements du pouvoir dépendent en définitive d'initiatives individuelles vulgarisées » (3), que « les pouvoirs divisés d'abord se sont centralisés, pour se diviser de nouveau, mais d'accord entre eux » (4), que « si le passage de l'aristocratie à la démocratie est une pente de l'histoire bien accusée,.., il y a aussi parfois des mouvements en sens inverse qui doivent poser des problèmes insolubles aux sociologues partisans de l'évolutionisme linéaire » (5), que la loi n'est pas la différenciation progressive, mais « la substitution d'une diversité logique à une diversité illogique » (6). Ne serait-ce pas là, suivant le jugement de M. Tarde lui-même sur ses adversaires, « vérités vagues et demi-profondes, qui n'atteignant rien d'essentiel font miroiter à l'esprit déçu l'illusion d'avoir expliqué le fond des choses » ?

(1) Paul de Lilienfeld : « Y a-t-il une loi de l'évolution des formes politiques ? », *Annales de l'Inst. int. de sociol.*, 1895, p. 235 et s. La conclusion assez inattendue est qu'il n'y a pas de lien entre l'évolution politique et le progrès des sociétés. « La succession des différentes formes politiques ne saurait servir de point de départ et de base pour déterminer l'évolution, soit progressive, soit régressive de la société », p. 240 ; « il n'y a pas de loi de l'évolution des formes politiques », p. 246.

(2-6) Tarde, *Les transformations du pouvoir*, p. 190, 193, 200, 214, 225, 226. Non moins lâches et flottantes sont les conclusions d'une étude de M. Starke sur « les lois de l'évolution politique », *Annales de l'Inst. int. de sociologie*, 1897, p. 341, 398 : car, de savoir : 1° que « *Les tâches politiques ont toujours été les mêmes et le sont restées, tandis que les moyens de les résoudre sont autrement variables* » ; 2° que « *le pouvoir politique est toujours d'un caractère représentatif* » ; 3° que « *le représentant de la communauté se transforme en un seigneur et maître* » ; 4° que

Plus modestes demanderons-nous aux sociologues sinon la loi générale de l'évolution politique, du moins quelques pronostics pour l'avenir ? — Le pronostic c'est la pierre de touche des sciences exactes munies d'une sûre méthode ; la science des sociologues n'y résiste pas. L'un voit dans l'avenir un âge d'or « où les criantes inégalités pécuniaires de notre temps seront inconnues », « où le gouvernement sera réduit au minimum », où l'on ne rencontrera plus « les sauvages penchants que nous ont légués les cannibales nos ancêtres » ; il est vrai que l'auteur a soin de nous prévenir que « ce régime est loin dans les profondeurs de l'avenir » (1). Comte plus précis et plus prochain dans ses prévisions entrevoit à l'aurore du siècle qui vient une Europe divisée en petites républiques, grandes au plus comme le Portugal, formées d'une grande ville entourée de sa banlieue économique (2). Spencer à la veille de 1870 ne croit plus à la guerre, mais à la veille du mouvement centralisateur et socialiste, il croit à l'affranchissement de l'individu vis-à-vis de l'Etat. Il est vrai que pour ce qui est des formes politiques, il s'aventure moins et ne prévoit que le règne « de la volonté commune » par le régime représentatif susceptible d'ailleurs d'organisations très diverses (3). — Qui ne voit l'inanité, pour cause de vague, d'imprécision et de condamnation par les faits, de pareils pronostics (4) ?

Mais peut-être faut-il abaisser encore nos prétentions et ne

« *le pouvoir politique est toujours exploité par son propriétaire comme moyen dans la concurrence économique* » : 5° que « *le pouvoir politique se trouve toujours entre les mains de ceux qui réalisent par leur activité les possibilités économiques du pays* », tout cela ne nous avance pas à grand chose, et ne nous donne pas pour la pratique d'orientation positive.

(1) Letourneau, *L'évolution politique dans les races humaines*, p. 542, 548.

(2) « Dans l'ordre final, les Etats occidentaux n'auraient pas une étendue normale supérieure à celle que nous offrent maintenant la Toscane, la Belgique, la Hollande, et bientôt la Sicile, la Sardaigne, etc. ». « Avant la fin du XIXe siècle, la République française se trouvera librement décomposée en 17 républiques indépendantes formées chacune de 5 départements actuels ». « Une population d'un à trois millions d'habitants, au taux ordinaire de 60 par kilomètre carré, constitue en effet, l'extension convenable aux Etats vraiment libres ». A. Comte, *Catéchisme positiviste*, p. 301, 302.

(3) Spencer, *Principes de sociologie*, t. III, p. 860.

(4) Un sociologue de bonne foi, M. Bernès, reconnaît « qu'il faut admettre, qu'il y a des irrégularités en matière sociale, que les lois sociologiques, établies sur l'analyse des faits passés, ne sont point des lois exactes et exhaustives, mais n'ont qu'une valeur d'approximation, enfin que les prévisions sûres ne peuvent

demander aux sociologues que l'orientation générale de la politique ? Des tendances contradictoires nous divisent : esprit de progrès et esprit de conservation, libéralisme et autoritarisme, individualisme et socialisme. Entre ces courants contraires les pilotes politiques se dirigent difficilement. Si les sociologues pouvaient leur donner une direction générale, éclairer leur route même d'une lumière diffuse, leur service ne serait certes pas négligeable. Pouvons-nous y compter ?

Progrès ou conservation ? — L'un et l'autre, dit la sociologie. « Les doctrines progressistes comme les doctrines conservatrices peuvent à des degrés divers s'autoriser de l'histoire naturelle. » « Si les sociétés sont des êtres naturels et artificiels on ne saurait du jour au lendemain tout changer arbitrairement. » Mais « est-ce à dire que les révolutions soient par là absolument et universellement condamnées ? Non. Il y a des circonstances où un organisme languissant et malade ne peut être sauvé que par une révolution physiologique, par une crise, par un accès de fièvre bienfaisant, par une réforme brusque et radicale d'un genre de vie qui le condamnait à mort. » — Ainsi M. Fouillée résume-t-il les enseignements de l'école sociologique, et on avouera que la lumière qui s'en dégage n'est pas aveuglante.

Liberté ou autorité ? — Comte rêve d'une domination rigoureuse de l'élite intellectuelle, d'une papauté scientifique, conduisant le troupeau humain pour son plus grand bonheur vers l'idéal révélé par la science ; il voit dans le tzar « le seul chef temporel vraiment éminent, dont notre siècle puisse s'honorer, qui tout en faisant avancer son immense empire, autant que le comporte sa situation actuelle, le préserve avec une énergique sagesse, d'une vaine fermentation » (3) ; il salue le coup d'Etat de 1852 qui ramène la France à la dictature, sa véritable tradition, « heureuse crise qui vient d'abolir le régime parlementaire et d'instituer la république dictatoriale, double

être obtenues ici que si l'on s'en tient aux généralités et dans des limites assez restreintes ». Programme d'un cours de sociologie, *Revue int. de sociologie*, 1895, p. 986.

(1) Fouillée, *La Science sociale contemporaine*, Conséquences politiques de l'organisme contractuel, p. 132.

(2) Comte, *Système de politique positive*, t. IV, p. 257.

(3) Comte, *Catéchisme positiviste*, préface de la 1re édition ; 2e édition, p. 5.

préambule de toute vraie régénération » (1). Huxley ne voit dans les sciences naturelles que des leçons de despotisme. Mais Spencer en tire le plus intransigeant libéralisme, l'abstention du pouvoir laissant les individus développer leurs facultés en pleine indépendance (2).

Individualisme ou socialisme ? — Toute l'école socialiste prétend s'inspirer de la sociologie, c'est au nom de la science sociale qu'elle condamne l'état de fait de la société actuelle auquel elle veut substituer un état scientifique ; c'est dans le langage sociologique qu'elle fait entendre ses revendications et c'est là quelle puise cet appareil scientifique qui exerce sur certains esprits une fascination véritable. Mais une école adverse, celle de Le Play, ne prétend pas moins énergiquement trouver dans la science sociale les fondements d'une doctrine éminemment individualiste ; et ce sont les lois naturelles de la concurrence vitale, de la sélection qui font de Spencer l'apôtre outrancier d'un individualisme qui proclame bienfaisant l'écrasement des forts dans la libre concurrence des individus ; et ainsi les partisans les plus convaincus de la théorie organique se rangent quelquefois parmi les adversaires les plus déterminés de l'extension des attributions de l'État (3).

En définitive, dans le domaine politique, à toute question, même sur l'orientation générale des sociétés, la sociologie a deux réponses : elle dit oui et non ; au total elle ne dit rien (4).

(1) Comte, *Système de politique positive*, t. II, préface, p. 14. *Catéchisme positiviste*, préface 1re édition ; 2e édition, p. 12.

(2) Spencer, tout son livre *L'individu contre l'Etat*. M. Novicow de son côté tire de la théorie organique des conclusions libérales. Il ne voit pas dans le cerveau un « despote omnipotent ». « Commandez à votre cœur d'avoir toujours le même nombre de pulsations, commandez à vos poumons de ne pas se laisser envahir par les microbes pathogènes, commandez à un os brisé de se resouder immédiatement. Tout cela sera absolument vain. Le cerveau ne sera pas obéi. » Il conclut : « Où donc est cet épouvantable despotisme dont parle Huxley ? Et pourquoi l'identification du corps social au corps animal doit-il nous faire perdre le dernier atôme de liberté ? », La théorie organique des sociétés, *Annales de l'Inst. intern. de sociologie*, 1897. En même temps que la division parmi les sociologues, cette citation indique la faiblesse de leur argumentation.

(3) Novicow, *ibid.*, p. 175. « Le cerveau est un monarque qui cherche tous les jours à gouverner le moins possible. Il n'a qu'une visée : restreindre le champ de son action. Il nous donne un magnifique exemple de libéralisme. Si les gouvernements faisaient comme le cerveau, notre prospérité augmenterait beaucoup plus vite qu'elle ne le fait actuellement ».

(4) M. René Worms, il est vrai, a cherché à défendre la sociologie, et particu-

Les résultats de la méthode sociologique dans le domaine politique ne sont donc pas pour nous rendre notre confiance en elle déjà si ébranlée. En résumé la première épreuve de la méthode sociologique, la critique de sa mise en œuvre et de ses résultats, semble accuser sa très grande impuissance (1).

Mais comme on pourrait être tenté d'invoquer à sa décharge, soit la nouveauté de son emploi, soit l'insuffisance de ceux qui ont prétendu s'en servir, pour écarter une condamnation immédiate et demander un délai lui permettant de faire ses preuves, nous devons la soumettre à notre seconde épreuve et confronter ses principes avec les conditions et les exigences de la science politique. « *La méthode sociologique convient-elle à la science politique, étant donnés ses procédés, étant données ses conditions et ses exigences* ? », telle est la question précise et définitive que nous devons trancher.

Quelles sont donc les exigences de la science politique ? — Si la science politique n'était que la science du passé et du présent, et si elle ne consistait qu'en une exposition et une

lièrement les partisans de l'organisme contre le reproche de contradiction : « Si la théorie organique, nous dit-il, mène les uns au libéralisme, les autres à l'autoritarisme, c'est qu'elle fait voir dans les sociétés à la fois le côté décentralisation et le côté concentration (les divers esprits retenant l'un plutôt que l'autre suivant leurs préférences personnelles) ; c'est donc qu'elle renferme à la fois les deux aspects de la vérité, c'est qu'elle est large et compréhensive, comme la réalité sociale elle-même ». *La théorie organique des sociétés, Annales de l'Inst. intern. de Sociologie*, 1897, 301. Thèse singulière — il suffit donc que deux doctrines soient soutenues pour que la vérité soit un compromis entre elles — et ce sont donc des préférences personnelles, qui dictent leurs conclusions à des savants, comme Spencer et Huxley en une science qui se dit positive.

(1) On comprend ce jugement de M. F. Brunetière sur les efforts de l'école sociologique. « Le progrès qu'on avait cru faire en soudant les sciences morales aux sciences naturelles n'a pas été du tout un progrès, mais au contraire un recul », Après une visite au Vaticant, *Rev. des Deux-Mondes*, 1er janv. 1895, p. 104. Et l'on se demande ce que pensent aujourd'hui ceux qui témoignaient il y a quelques années une si belle foi en la sociologie, comme M. Duguit, par exemple, écrivant : « Le moment viendra bientôt où les lois sociologiques seront aussi nettement formulées que les lois physiques et les lois biologiques ». « Qu'on accorde à la sociologie quelque crédit et dans un avenir prochain la connaissance intime des lois sociales nous permettra de formuler des prévisions certaines et à longue échéance », Le droit constitutionnel et la sociologie, *Revue int. de l'Enseignement*, 1889, t. XVIII, p. 409, 494.

explication pure et simple de ce qui a été et de ce qui est, la méthode sociologique avec l'observation, la description et l'induction pourrait peut être suffire. Mais cette conception de la science politique serait insuffisante et tronquée. La science politique ne peut être purement descriptive et explicative de ce qui a été et de ce qui est. Les institutions politiques, en effet, ne sont pas choses abstraites, elles n'existent pas pour elles-mêmes, ce sont choses instituées pour la vie, elles ont une fin qu'elles doivent remplir, et, par suite, les étudier sans les rapprocher de leur fin, sans voir si et dans quelle mesure elles y satisfont, sans les qualifier en valeur, c'est ne pas les connaître. Les institutions politiques encore, faites pour des sociétés en perpétuelle transformation, sont destinées à se transformer pour s'adapter à des milieux nouveaux et aussi à se perfectionner, et, par suite, les étudier sans se soucier de leurs transformations et de leurs améliorations, en se cantonnant dans le passé et le présent, c'est encore en faire une étude insuffisante et mutilée.

La science politique ne peut donc pas se borner à la description du passé et du présent, elle ne peut pas n'être qu'explicative et descriptive, elle doit apprécier le présent, elle doit aussi se tourner vers l'avenir et inventer.

Il est vrai qu'on dénie quelquefois à *la science* politique ce rôle utilitaire pour en faire l'attribut de *l'art* politique. « La pratique a engendré l'art, il a fallu aux hommes des règles de conduite : ce fut l'origine de la morale, du droit, de la politique, de l'économie politique, ensemble de préceptes qu'on nomme improprement des sciences » (1), écrit M. Worms, qui ailleurs dit encore du droit, de l'économie, de la politique pratique qu'ils « ne constituent pas des sciences étudiant ce qui est, mais des arts cherchant à étudier ce qui doit être » (2). Mais je ne puis admettre cette conception étroite de la science

(1-2) Worms, La Sociologie, *Rev. int. de Soc.*, 1893, p. 4. *Organisme et société*, p. 397. Voir également de M. Worms : « les diverses conceptions de la sociologie », *Annales de l'Inst. intern. de sociologie*, 1895, p. 52, 58. De même M. Beaurin Gressier définit l'art « l'ensemble des procédés et des règles, la méthode, à l'aide desquels un sujet peut arriver à la réalisation d'un but ou d'une série de buts successifs se conditionnant les uns les autres », *Rev. int. de Soc.*, 1897, p. 429. Le criterium de l'art est, non le caractère des « procédés, règles et méthode » employés, mais le caractère finaliste, utilitaire des recherches. De même M. Duguit écrit :

comme notation simple et exclusive de ce qui est, excluant sa qualification en valeur et la recherche de ce qui doit être. La limite de la science n'est pas au point où les préoccupations pratiques de valeur et d'opportunité entrent en jeu. Quand un ingénieur, pour la construction d'un ouvrage, en imagine le système, en combine les organes d'après les efforts qu'ils auront à supporter, quand un chimiste cherche à obtenir un produit répondant à certaines exigences, un acier par exemple de certaine qualité, bien que ce soit une préoccupation utilitaire qui les inspire et qu'ils recherchent ce qui doit être et non ce qui est, ils font œuvre de science, ils demeurent dans le domaine de la mécanique et de la chimie pures. Comme nous aurons l'occasion de le dire tout à l'heure, ce n'est pas le but que l'on veut atteindre, c'est la méthode, qui distingue l'art de la science.

La science politique doit donc être capable d'apprécier les institutions présentes et de résoudre le problème de leurs transformations (1). Mais c'est devant ces exigences de la science politique que se révèle et à divers points de vue l'insuffisance radicale de la méthode sociologique.

Les sociologues cherchent-ils à résoudre *le problème de l'avenir ?* quel n'est pas le vague, l'insuffisance de leurs réponses !

A l'heure présente un malaise profond tourmente les États civilisés, le parlementarisme, d'une part, de son mouvement propre, tend à s'exagérer et à dégénérer en un régime conventionnel, dans lequel une assemblée unique exercerait même le pouvoir exécutif, et, d'autre part, la pression des circonstances externes tend à la restauration du principe d'autorité par l'indépendance et la consolidation du gouvernement, et encore le mouvement démocratique va vers une participation de plus en

« La science détermine les lois nécessaires qui régissent les phénomènes. L'art est un ensemble de procédés tendant à atteindre un but donné », Le droit constitutionnel et la sociologie, *Revue int. de l'Enseignement*, 1889, t. XVIII, p. 501.

(1) M. Duguit, en contradiction avec lui-même, (voir la note précédente), a défini le droit constitutionnel « l'étude systématique des faits relatifs à l'origine de l'Etat, à son développement dans les sociétés anciennes et à sa forme dans les sociétés contemporaines, *dans le but de déterminer son organisation dans les sociétés futures* ». *Ibid.*, p. 485. Le *but* de la science politique c'est l'*organisation* de l'avenir.

plus grande des citoyens aux affaires publiques par diminution et subordination des pouvoirs constitués. — Que vont devenir les institutions de l'Etat moderne dans ce conflit de forces profondes contraires ? — Interrogeons-nous sur ce problème les sociologues, Spencer, par exemple, qui envisage, nous le savons, ce problème des formes politiques futures ? Il nous prédit « à une époque plus ou moins éloignée » le règne « de la volonté commune ». Mais quels en seront les moyens de réalisation ? « Il y a, nous dit-il, diverses organisations par lesquelles le *consensus* général de sentiment et d'opinion peut se manifester et s'exprimer activement, et c'est bien plutôt par convenance que par principe que l'une de ces organisations sera adoptée de préférence aux autres. » Si nous lui posons la question de l'unité ou de la dualité du pouvoir législatif, de l'élection de ses membres, de l'origine du pouvoir exécutif, « ce seront, nous dit-il encore, les antécédents de la société... les différences généalogiques qui conduiront à une solution plutôt qu'à une autre ». Et craignant sans doute de s'être compromis il se hâte d'ajouter : « l'avenir amènera des arrangements politiques imprévus à côté des choses prévues » (1).

Voilà le vague et l'imprécision des réponses de l'école sociologique. Mais le plus grave c'est que ce vague et cette impression sont les résultats forcés de la méthode. Cherchant à tirer ses prévisions de l'observation du présent, dont les conditions sont les causes qui engendrent l'avenir, comme par leur nombre infini ces causes échappent à l'analyse, la sociologie ne peut fournir, pour demeurer dans la rigueur de la science positive, que de très vagues indications. Ce qu'elle indique, ce sont les éventualités générales que les grandes causes générales aussi, actuellement agissantes et discernables, ont toute chance de réaliser. Quand un trop grand nombre de causes agissent à la fois, même là où règne un déterminisme absolu, la prévision de ce qui n'est pas très général est scientifiquement impossible. Et c'est ainsi que la météréologie, science positive, se limite à des prévisions si prudentes, et c'est ainsi, pour reprendre un exemple classique, qu'aucun physicien ne s'aven-

(1) H. Spencer, *Principes de sociologie*, t. III, p. 860, 868.

turera à dire la place où tomberont les différentes pierres d'un mur que l'on abat, bien que la chute de chacune d'elle soit régie par les lois absolues de la pesanteur. La complexité des phénomènes déroute les prévisions des sciences les plus exactes. Les phénomènes sociaux sont d'une complexité infinie. Stuart Mill dans sa *Logique*, ne cesse d'insister sur ce point et y voit l'écueil de la méthode inductive proprement dite (1). Et c'est pourquoi, *devant le problème de l'avenir, la méthode sociologique*, quand on veut demeurer fidèle à ses principes rigoureux, *nous laisse impuissants, condamnée qu'elle est à un vague, qui lui enlève toute valeur pratique* (2).

Mais il y a plus, la méthode sociologique, devant ce problème de l'avenir, se trouve désarmée absolument, parce que ce problème ne se pose pas à vrai dire en ces termes : « *Qu'est-ce qui va être ?* », mais bien en ceux-ci : « *Qu'est-ce qui doit être ?* » Il implique un idéal vers lequel on doit s'orienter. Ce qu'il nous faut, en effet, ce n'est pas un simple pronostic de l'avenir, qui nous permette d'assister en spectateurs avertis au déroulement des faits, c'est un programme, un plan de conduite, un idéal, je le répète, qui dirige notre action et nous permette d'agir sur le cours des événements.

(1) Stuart Mill, *op. cit.*, livre VI, *De la logique des sciences sociales*, notamment ch. VII, *De la Méthode chimique ou expérimentale dans la science sociale.*

(2) Stuart Mill semble bien admettre cette manière de voir quand il dit : « Les circonstances qui agissent sur la condition et la marche de la société sont innombrables et changent perpétuellement, et quoique tous ces changements aient des causes et, par conséquent, des lois, la multitude des causes est telle qu'elle défie tous nos efforts de calcul ». Quelques lignes plus loin, il semble plus assuré, il est vrai, quand il écrit : « Un degré d'information insuffisant pour une prédiction peut être très utile pour la direction de la pratique. La science sociale serait arrivée à un très haut point de perfection, si elle nous permettait, dans toute situation donnée des affaires publiques, dans la condition de l'Europe, ou d'une nation européenne à notre époque, d'assigner les causes qui l'ont faite ce qu'elle est, de juger si elle tend à se modifier, de prévoir les effets que chacune des circonstances de son état actuel doit vraisemblablement produire dans l'avenir. Il n'y a rien de chimérique dans l'espoir que des lois générales, suffisantes pour nous mettre en état de répondre à ces diverses questions pour un pays ou un temps, dont les particularités nous seraient bien connues, pourront être positivement déterminées ». Mais Stuart Mill, en supposant les circonstances les plus favorables, n'admet encore que la possibilité de prévoir ce qui « doit *vraisemblablement* se produire dans l'avenir ». Il écarte donc en définitive la possibilité de la précision scientifique en science sociale.

Même en partant du principe déterministe, on doit admettre que les volontés humaines, déterminées, si l'on veut, par les enseignements de la science, sont une des forces les plus manifestement agissantes dans les transformations sociales, et, par conséquent, la science politique n'a pas seulement à dire aux intelligences où vont les tendances et les dispositions nationales, forces aveugles en quelque sorte, elle doit indiquer aux volontés et aux intelligences, forces voyantes, le but vers lequel elles doivent marcher.

Eh bien ! marquer le but à atteindre, découvrir l'idéal à réaliser, c'est ce que la méthode sociologique, dans son positivisme, paraît absolument impuissante à faire.

Sur le terrain de la morale, la science positive a cherché, il est vrai, la constitution d'un idéal, la distinction du bien et du mal, par ses méthodes d'observation et d'induction. Que de systèmes de morale positive n'a-t-on pas vu proposer ! Il me semble que leur échec ne peut être nié, car je n'en vois aucun qui se soit imposé comme l'expression de la vérité scientifiquement établie, et qui serve vraiment de guide à la conscience humaine.

En matière sociale et politique, les sociologues, bâtisseurs de systèmes, n'ont pas manqué. Comte, par exemple, s'est montré peut-être le plus hardi des architectes politiques ; sans hésiter il a donné les plans complets d'une Europe rebâtie de fond en comble. Mais généralement ces tentatives ont été faites dans l'abandon des principes positivistes, ce furent des œuvres de pure imagination subjective.

Il est pourtant un auteur, M. Durkheim, qui, intransigeant sur la question de la méthode et sentant bien que la science sociale est condamnée si elle ne résout pas le problème de la conduite, a cherché à trouver la distinction positiviste du bien et du mal, qu'il appelle le « *normal* » et le « *pathologique* », des « *faits*, comme il dit encore, *qui sont tout ce qu'ils doivent être* » et « de *ceux qui devraient être autrement qu'ils ne sont* ». Essai particulièrement intéressant pour nous, car si le criterium de ce qui doit être était scientifiquement établi, la méthode sociologique échapperait au reproche que nous entendons lui adresser. Suivons le donc (1).

(1) Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, ch. III, Règles relatives à la distinction du normal et du pathologique.

Il s'agit de découvrir un signe objectif, reconnaissable par la simple observation, qui permette de dire ce qui est normal et ce qui ne l'est pas. M. Durkheim passe en revue « la souffrance », le « défaut d'adaptation de l'organisme avec son milieu », « la diminution des chances de survie », mais il élimine tous ces signes, et c'est heureux pour nous, car nous ne voyons pas comment s'en ferait l'application aux institutions politiques, comment on jugerait objectivement que telle institution est cause « de douleur », ou que telle autre entraîne « une diminution des chances de survie ». Mais il croit découvrir le signe fatidique dans la *conformité à la moyenne, au type moyen. Est normal ce qui est « général dans toute l'étendue de l'espèce »*, « ce qui se retrouve, sinon chez tous les individus, du moins chez la plupart d'entre eux », ce qui ne « varie d'un sujet à l'autre » que « entre des limites très rapprochées ». Et voilà bien, en effet, un criterium objectif, pour l'application duquel la simple observation suffit.

Malheureusement, en science politique tout au moins, *ce criterium me paraît inapplicable d'abord* et *insuffisant ensuite.*

Est normal ce qui est « général dans toute l'étendue de l'espèce », ce qui « ne varie d'un sujet à un autre que dans des limites très rapprochées ». Mais dans le domaine de la science politique il s'agit des institutions des Etats. Or, les Etats constituent des individualités peu nombreuses et qui varient essentiellement entre eux. S'il s'agit de nos nations civilisées, on n'en trouve pas plus d'une trentaine peut-être, et entre elles on n'en rencontre certainement pas deux qui se ressemblent assez pour constituer une classe. Qu'on veuille seulement réfléchir aux abîmes qui séparent la France, l'Angleterre, l'Allemagne, la Suisse, l'Autriche, la Belgique, l'Italie, la Russie, l'Espagne, la Turquie, et l'on conviendra que ces pays ne peuvent guère être considérés comme les types « multiples d'une seule et même espèce ». Mais alors comment, pour apprécier leurs institutions et distinguer celles qui sont normales de celles qui ne le sont pas, établir ce type moyen qui doit servir de criterium? Si je me demande, par exemple, si notre mode de nomination du chef de l'Etat est normal, je ne

trouve que quelques rares pays où le chef de l'Etat n'est pas héréditaire, la Suisse, les Etats-Unis et les Républiques sud-américaines. Mais ces Etats, pouvons-nous les envisager comme formant un groupe, comme constituant une « espèce » ? Je ne puis l'admettre, car de radicales oppositions les séparent. Et, par conséquent, *je ne sais où prendre ce fameux « type moyen », étalon auquel je devrais rapporter notre système pour juger de sa « normalité »* (1).

Le criterium objectif de M. Durkheim ne fût-il pas, pour nous du moins, radicalement inapplicable, je dis encore qu'il serait d'une insuffisance absolue.

C'est qu'il ne permet pas, en effet, la recherche du nouveau, de l'inédit, et qu'il est la négation du progrès. Objectif, il repose sur la simple observation de ce qui est, *c'est la moyenne de ce qui existe qui détermine ce qui doit être.* Avec lui, *il n'y a donc plus à sortir des types actuels ; le progrès est impossible* ; il n'y a plus d'idéal à concevoir, et aussi bien, l'*idéal* est remplacé par le « *normal* ». Mais l'humanité ne peut rester, et de fait ne reste pas stationnaire, elle est toujours en mal de transformation, incessamment elle essaie du nouveau. Entre les formes politiques rudimentaires des sociétés primitives et le compliqué mécanisme du régime parlementaire, que d'étapes elle a dû franchir, que d'essais d'institutions inédites elle a dû tenter ! Créer sans s'arrêter, toujours progresser, ou du moins innover, c'est la loi. Et ainsi, *entre la loi de progrès et d'innovation, qui est celle de l'humanité et la science politique, qui,*

(1) L'obstacle que je signale à la possibilité d'appliquer le criterium objectif de M. Durkheim est en somme de même nature que celui qui s'oppose pour Stuart Mill à l'application en science sociale des methodes expérimentales de Différence, de Concordance, de Variations concommitantes, etc. (Voyez *Système de logique déductive et inductive*, l. V, ch. VII.) Il s'arrête constamment à l'impossibilité de trouver deux Etats qui diffèrent ou se ressemblent, etc., en tout, sauf par un point. Les conditions des peuples, les causes qui s'agitent en eux sont en nombre infini, varient infiniment de l'un à l'autre, chacun forme un type unique et ne peut être rapproché d'aucun autre. C'est bien l'objection que nous opposons à M. Durkheim. Voyez également la règle sur la valeur de l'induction formulée par M. Giddings, *Principes de sociologie*, p. 62 : « L'efficacité d'une méthode quelconque de généralisation empirique en sociologie dépend du nombre des faits qui peuvent être comparés ». N'en résulte-t-il pas que, les « faits » politiques comparables étant infiniment restreints en nombre, la « généralisation empirique » est dans le domaine politique infiniment peu « efficace » ?

réduite à la méthode positive, est incapable d'imaginer du nouveau, il y a inconciliabilité.

La seule tentative vraiment scientifique pour accommoder la méthode sociologique à son rôle de direction, par impossibilité d'abord et par insuffisance ensuite, se trouve condamnée.

J'en conclus, que *cette méthode mise aux prises avec le problème de l'avenir, de la conduite qui s'impose à nous, est deux fois impuissante* (1).

Mais la méthode sociologique mît-elle la science politique en mesure de donner la solution de ce problème, j'ajoute qu'à un nouveau point de vue elle serait encore inefficace.

C'est qu'en effet toute science doit tendre à la mise en pratique de ses découvertes, et les sciences morales, sciences de la vie sociale, plus que toutes les autres. Il ne suffirait donc pas que la science politique trouvât la formule des réformes à faire, traçât le plan de la société future ; il faudrait que ses formules se traduisissent en faits, et pour cela qu'elle imposât aux esprits ses solutions, et qu'elle convertît à ses enseignements les masses elles-mêmes, les masses sans le concours effectif ou l'abstention approbatrice desquelles rien dans le domaine politique ne peut se faire, parce qu'elles sont la force suprême, qu'il faut avoir à son service ou tout au moins ne pas avoir contre soi.

(1) Je remarquerai de plus que *la sociologie est tournée bien plus vers le passé que vers l'avenir*. Sous prétexte que l'on ne peut étudier avec l'impassibilité scientifique, qui doit être l'âme du sociologue, les faits qui se déroulent autour de nous et qui nous touchent dans nos intérêts et dans nos sentiments, ou encore que la complexité des phénomènes sociaux dans nos sociétés modernes déroute l'analyse et voile le jeu des lois simples qui les régissent pourtant, tous les sociologues se réfugient dans l'étude des sociétés primitives ou sauvages. Spencer a donné l'exemple, M. Letourneau s'arrête, nous l'avons vu, aux « temps modernes que tout le monde connaît ». M. Starke établit « ses lois de l'évolution politiques » en regardant fort loin en arrière, déclarant que « les événements qui se déroulent autour de nous servent toujours mal à raisonner froidement et ne peuvent que difficilement servir à établir des lois, mais au plus à vérifier celles déjà formulées », que « pour connaître les lois du développement politique, il faut s'inspirer du passé ». *Annal. de l'Inst. int. de soc.*, 1897, p. 376. Mais n'est-il pas manifeste que ces études lointaines, quand bien même elles aboutiraient à l'établissement de quelques lois générales, n'auraient guère d'utilité immédiate pour la solution des difficultés présentes et des problèmes de l'avenir ? C'est dans leur complexité actuelle qu'ils se présentent à nous, la sociologie simpliste et quasi-préhistorique ne fait que prétendre les résoudre.

Or, je prétends que *si la science politique était fondée sur la méthode sociologique, elle serait condamnée à l'inefficacité parce qu'elle se trouverait sans prise sur les masses.*

Pense-t-on qu'on inculquerait jamais aux foules un principe, une idée, par argument d'analogie entre les sociétés et l'organisme vivant, et qu'elles accepteraient, par exemple, la domination exclusive et despotique du gouvernement, comme c'est la prétention de certains, par ce motif qu'il est le cerveau, source de tout mouvement, de l'organisme social ?

Pense-t-on qu'on amènerait les individus à l'abolition de tout droit individuel, comme le voudrait Comte, par suite de je ne sais quelle conception du « Grand Etre », de « l'Humanité » ?

Pense-t-on qu'on ferait admettre par la foule des faibles, sous prétexte d'analogie entre les sociétés humaines et le monde animal et végétal, comme le voudrait Spencer, l'abstention de l'Etat dans les relations sociales pour favoriser l'application radicale et bienfaisante de la grande loi de la lutte pour la vie ?

Pense-t-on que, sous prétexte qu'imaginer est anti-scientifique, nous tuerions en nous notre faculté d'imagination, que nous renoncerions à tout idéal, et que nous nous bornerions à rechercher un « normal » quelconque obtenu par la voie rigoureusement scientifique de l'observation (1) ?

Non, les tendances humaines résisteraient à ces prétentions et s'insurgeraient contre la science qui voudrait les lui imposer. C'est en vain que M. Durkheim, comme pour préparer l'opinion, déclare qu'il faut s'attendre à ce que « la science des sociétés ne soit pas une simple paraphrase des préjugés traditionnels et fasse voir les choses autrement qu'elles n'apparaissent au vulgaire ». *La science politique, qui n'est réalisable que par l'appui de l'opinion publique, est dépendante « des préjugés traditionnels » et ne peut s'insurger contre le*

(1) Les sociologues qui demeurent fidèles au positivisme scientifique se refusent en effet à toute recherche d'un idéal, la science n'a qu'à poursuivre impassiblement ses découvertes, il faut marcher tout droit sans se demander où l'on va. « Il ne faut pas, dit M. Novicow, se préoccuper de savoir où mène la théorie organique, il faut se préoccuper de savoir si elle est vraie », La théorie organique des sociétés, *Annales de l'Inst. int. de sociologie*, 1897. Nous doutons fort que l'humanité consente ainsi à marcher vers un terme inconnu sans demander « où on la mène ».

« *vulgaire* ». Si elle voulait les heurter, entrer en lutte avec eux, ce ne serait pas elle qui aurait la victoire (1).

Mais dira-t-on pourquoi ne dissiperait-elle pas les préjugés et pourquoi ne convertirait-elle pas les masses ? Est-ce que toutes les sciences n'ont pas suscité le scandale avant d'imposer leurs vérités ? N'en serait-il pas ainsi de la science politique affranchie du préjugé ? Je ne le pense pas. On ne peut pas, à mon avis, des succès remportés par les autres sciences sur l'opinion publique, conclure à celui des sciences sociales, et cela pour de multiples raisons. C'est qu'en effet, les sciences en général ne nous touchent pas dans nos habitudes, dans nos sentiments, dans nos intérêts, dans notre personnalité. C'est que pour leur application il suffit du concours de quelques-uns, de ceux qui peuvent les comprendre. C'est qu'enfin elles trouvent dans les expériences positives irrécusables par lesquelles elles se démontrent une puissance de persuasion toute particulière. Les sciences sociales, au contraire, ne sont pas démontrables de cette brutale et triomphante façon, elles nous atteignent dans ce qui nous tient le plus au cœur, leurs vérités ne se traduisent en faits que par le concours de tous ou du plus grand nombre. Et ainsi les résistances de l'opinion publique, desquelles les autres sciences sont sûres de triompher, forment pour elles un obstacle insurmontable.

Les philosophes et les sociologues ne l'ont-ils pas compris ? N'est-ce pas pour cette raison que Comte rêvait d'un despotisme intellectuel, d'une papauté non plus religieuse, mais scientifique, imposant les découvertes de la science sociale comme des articles de foi et appuyée sur une sorte de Chevalerie destinée à « garantir les prêtres contre la tyrannie temporelle » (2) ? N'est-ce pas pour cela que Renan reprenait cette conception du gouvernement des savants, et professait pour les foules le plus profond dédain? Et ne voyons-nous pas Spencer, conscient de la faiblesse de sa science, avouer « que les hommes sont très peu accessibles aux conceptions scienti-

(1) M. Tarde constate l'échec de la sociologie en lutte avec *la conscience morale*. « La sociologie s'est heurtée jusqu'ici, et non sans motif, à la conscience morale qui repoussait le despotisme de ses formules et se sent étouffée dans le défilé de phases rigides, uniformément enchaînées, où la plupart des sociologues condamnaient l'évolution humaine à passer ». *Etudes de psychologie sociale*, p. 23.

(2) Comte, *Catéchisme positiviste*. Onzième entretien.

fiques des phénomènes sociaux » (1), ce à quoi il ajoute, du reste, d'une façon imprévue et quelque peu déconcertante qu'il n'est pas à regretter qu'il en soit ainsi.

La méthode sociologique, et c'est là le dernier considérant de notre condamnation, *ferait donc de la science politique une œuvre vaine, parce qu'elle ne lui donnerait pas de prise sur l'esprit des masses.*

Pour tous ces motifs : — et parce que la méthode sociologique, trahie par ses adeptes, semble impraticable ; — et parce qu'elle n'a conduit qu'à des résultats contradictoires ou négatifs, indices d'une insuffisance réelle ; — et parce qu'elle est impuissante à résoudre le problème de l'avenir des constitutions politiques qui s'impose, — et parce qu'elle serait impuissante à imposer ses solutions aux masses populaires, — nous renoncerons donc à voir dans la méthode, que nous avons décrite sous le nom de sociologique, la méthode suffisante et efficace de la science politique ; — sauf peut-être à nous inspirer dans une certaine mesure de son esprit.

Mais alors une question se pose que je veux, rapidement au moins, signaler, avant d'entreprendre la critique d'une autre méthode.

Comme il est vrai que la méthode sociologique est la mise en œuvre des véritables procédés de la science positive, observation, classification, induction, et qu'y renoncer c'est faire appel forcément dans une certaine mesure à l'imagination, au raisonnement *a priori*, à la déduction, à partir de notions non obtenues dès l'abord par l'observation des faits, en abandonnant la méthode sociologique, n'allons-nous pas renoncer à faire œuvre scientifique au sens strict du mot et ne devons-nous pas cesser d'appeler science ce que nous édifierons ainsi ?

Pourquoi ne pas le reconnaître ? Il n'y a vraiment science que quand il y a méthode rigoureuse, conduisant l'esprit par

(1) Spencer, *Introduction à la science sociale*, p. 427. Il semble que dès cette époque Spencer ait voulu se ménager une porte de sortie pour s'évader de la sociologie au jour où elle aboutirait à des conclusions. On sait qu'aujourd'hui en en présence des aboutissants de la théorie organique il s'en est définitivement éloigné.

une marche inflexible vers la vérité, sans qu'il puisse se dérober. Il n'y a plus science positive, quand on fait appel à l'intuition, au sens intime, au sentiment personnel. Et c'est ainsi que la peinture, la musique, l'architecture ne sont que des arts et non des sciences parce que les canons du beau ne sont pas encore découverts, et qu'il n'y a pas de méthode rigoureuse, précise, pour faire une belle œuvre musicale ou architecturale.

A prendre donc le mot science dans sa rigueur, nous devons dire que la science politique non édifiée par la méthode positive n'est pas une science. C'est une constatation et un aveu qu'il faut absolument faire.

Nous conserverons pourtant l'expression de « science politique ».

D'abord parce qu'il faut réserver le nom d'art politique pour une autre chose, qui est le maniement même des affaires publiques, pour lequel le sens particulier, l'intuition jouent encore un rôle autrement prépondérant.

Ensuite parce que ce serait bouleverser une terminologie séculaire, car, depuis Aristote pour le moins, l'on a coutume de parler de la science politique.

Enfin et surtout parce que si l'imagination, le sens intime, ont dans ce que nous continuons à appeler la science politique un rôle à jouer, ils peuvent si fortement s'appuyer sur les méthodes rigoureuses et la science exacte que l'on se rapproche assez de la science proprement dite pour en garder le nom sans usurpation illégitime (1).

MAURICE DESLANDRES
Professeur de droit constitutionnel
à la Faculté de droit de l'Université de Dijon.

(A suivre).

(1) C'est dans le même esprit que M. L. STEIN n'admettant pas la sociologie au nombre des « science exactes » (*Annales de l'Inst. int. de sociologie*, 1897, p. 275), la place pourtant entre les sciences et l'histoire ; nous disons de même : la science politique n'est pas une science exacte *stricto, sensu* mais elle est au-dessus de l'art proprement dit.

CHRONIQUE COLONIALE

MINISTÈRES GUILLAIN ET DECRAIS

(du 1er novembre 1898 au 1er janvier 1900).

SOMMAIRE : 1. Le ministère Guillain. Retour du général Gallieni et du commandant Marchand. L'expansion de la France en Afrique. — 2. Les encouragements à la colonisation. Office colonial et jardins d'essai. — 3. Le régime des terres et les concessions. Les mines. — 4. Mouvement commercial et régime douanier. — 5. Les travaux publics. — 6. Le budget colonial devant le Parlement et les finances locales. — 7. Les droits politiques et les libertés locales. — 8. Réformes administratives et judiciaires. — 9. Garde et défense des colonies.

1. LE MINISTÈRE GUILLAIN. RETOUR DU GÉNÉRAL GALLIENI ET DU COMMANDANT MARCHAND. L'EXPANSION DE LA FRANCE EN AFRIQUE. — M. Guillain, député du Nord, a occupé dans le cabinet Dupuy le rôle de ministre des colonies du 1er novembre 1898 au 22 juin 1899. En même temps le portefeuille des affaires étrangères était confié à un colonial, M. Delcassé. M. Guillain n'était sans doute pas un colonial, mais en sa qualité d'ingénieur il était naturellement porté à s'intéresser de préférence à la mise en valeur de nos possessions d'outre-mer. Or, il se trouvait précisément que c'était là l'objectif le plus urgent. Le passage de M. Guillain au Pavillon de Flore a été fécond. Une impulsion toute nouvelle a été donnée aux travaux publics et spécialement à la construction des chemins de fer coloniaux. Les entreprises agricoles ont été encouragées et soutenues (office colonial, jardins d'essai, missions, etc.) Une expérience dont le résultat est problématique, mais fort intéressante néanmoins, a été tentée au Congo où de grandes concessions ont été accordées à de nombreuses sociétés. Cette politique à été continuée par M. Decrais, député de la Gironde, actuellement ministre des colonies dans le cabinet Waldeck-Rousseau, et il y a lieu de s'en réjouir. Le bilan colonial de 1899 est bon, conclut dans la *Quinzaine coloniale* (1) M. Chailley-Bert. Et il ajoute : « Si toutes les affaires de la France allaient comme vont ses affaires coloniales, la France aurait lieu d'être satisfaite ».

Le général Gallieni et le commandant Marchand sont arrivés en France à quelques jours d'intervalle pendant la dernière semaine de mai. Le général Gallieni, laissant le gouvernement de Madagascar au général Pennequin, est venu prendre en France un repos bien gagné. Il a résumé l'œuvre accomplie par lui depuis le mois de septembre 1896 jusqu'au mois de mars 1899 dans un remarquable rapport d'ensemble publié par le

(1) N° du 25 décembre 1899.

Journal officiel (1), qui est à lire en entier. En même temps paraissait un *Guide de l'immigrant à Madagascar* (2) rédigé à l'aide des rapports des divers chefs de service, et contenant sur cette grande île quantité de renseignements précieux. Ayant pacifié et organisé sa colonie, le général Gallieni s'est ainsi ensuite employé à la faire connaître. L'œuvre accomplie est considérable et impose l'admiration. Ce n'est pas qu'il n'y ait aucune ombre au tableau. L'épidémie de peste — heureusement localisée et bientôt arrêtée — qui a sévi sur Tamatave au début de l'année 1899, le retard apporté à l'exécution des travaux de chemins de fer, des faillites entraînées par un encombrement de marchandises que le marché de Tamatave était impuissant à absorber, ont amené un certain découragement. Découragement temporaire, il faut l'espérer, comme les causes qui l'ont fait naître. La grosse difficulté pour l'avenir semble devoir résider dans la rareté de la main-d'œuvre. Il paraît bien aujourd'hui que la population de Madagascar est moins nombreuse qu'on ne l'avait cru tout d'abord, et de plus, symptôme fâcheux, elle est en décroissance. Comment, avec trois millions d'habitants à peine (femmes et enfants compris), mettre en valeur un pays plus grand que la France ? Les meilleures lois sur la main-d'œuvre indigène, les encouragements artificiels donnés à la population ne sauraient remédier à ce manque de bras. La main-d'œuvre ! C'est le problème le plus difficile de la science coloniale. Tant il est vrai que, sur la surface du globe, ce n'est pas la terre qui manque à l'homme, c'est l'homme qui manque à la terre !

Le retour du commandant Marchand a donné lieu à des manifestations enthousiastes et bruyantes inspirées au moins autant par l'amour de l'opposition que par celui de la cause coloniale. Inutile d'insister sur ce point. Ce qui nous intéresse ici, ce ne sont pas les combinaisons de la politique intérieure, mais les répercussions de l'affaire de Fachoda sur le développement de notre domaine africain. La mission Marchand qui n'a pu étendre le Congo français jusqu'à la mer Rouge a eu au moins pour résultat d'assurer sa jonction définitive avec notre Afrique du nord. L'évacuation de Fachoda a eu pour épilogue la déclaration du 21 mars 1899 qui détermine la limite orientale de notre zone d'influence dans l'ouest de l'Afrique. La forme assez singulière en apparence de cette déclaration s'explique par la préoccupation constante de ne rien préjuger en ce qui concerne la question d'Egypte (3). De là une différence fondamentale. *Au*

(1) Voir les nos des 6, 8, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 mai, 1er et 2 juin 1899.

(2) 3 vol. in-8 et un atlas. A. Colin, éditeur.

(3) DÉCLARATION : Les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs gouvernements, ont signé la déclaration suivante :

L'article 4 de la convention du 14 juin 1898 est complété par les dispositions suivantes qui seront considérées comme en faisant partie intégrante :

1. Le gouvernement de la *République française* s'engage à *n'acquérir ni territoire ni influence politique à l'est de la ligne frontière* définie dans le paragraphe suivant, et le gouvernement de *Sa Majesté britannique* s'engage à n'acquérir ni territoire, ni influence politique *à l'ouest* de cette même ligne.

2. La ligne frontière part du point où la limite entre l'Etat libre du Congo et le territoire français rencontre la *ligne de partage des eaux coulant vers le Nil de celles qui s'écoulent vers le Congo* et ses affluents. Elle *suit en principe cette ligne de partage*

Sud du 15e parallèle (lequel coupe le Nil un peu au-dessus de Khartoum) les zones d'influence française et anglaise sont séparées en allant du sud au nord, d'abord par la ligne de partage des eaux entre le bassin du Nil et celui du Congo, puis par la frontière restant à déterminer entre le Darfour et le Ouadaï (art. 1 et 2). *Au nord du 15e parallèle*, il est entendu « en principe » que la zone française sera limitée, en allant du nord au sud, par une ligne partant du point de rencontre du Tropique du Cancer avec le 16e longitude est de Greenwich (13° 40 est de Paris), et allant rejoindre, suivant une direction sud est, la frontière précédemment déterminée (art. 3). Dans le premier cas la France et l'Angleterre partagent. Dans le second, on fixe les limites de la zone française sans prononcer le nom de l'Etat dont relève le territoire voisin. Cette déclaration, qui n'a pas été tout d'abord sans éveiller les susceptibilités de la Porte et de l'Italie à cause de la Tripolitaine, a été approuvée chez nous par une loi du 5 juin 1899 (1). Comment l'apprécier ?

Le seul avantage pour nous des régions que nous abandonnons à l'Angleterre était de nous donner accès dans le bassin du Nil. Leur valeur intrinsèque est médiocre. Le Bahr-el-Ghazal est un marais pestilentiel, le Darfour est un pays saharien, sablonneux et aux pluies rares. Le Ouadaï qui, avec le Khanem et le Bornou, constitue notre lot vaut mieux. Il appartient, partie à la région fertile du Soudan, partie à la zone intermédiaire entre le Sahara et le Soudan qui n'est pas à dédaigner. Malheureusement, il ne nous suffit pas d'avoir obtenu le consentement de l'Angleterre pour être les maîtres de ce pays habité par des musulmans belliqueux et fanatiques. Quant à notre zone d'influence saharienne, sa limite orientale, déterminée par l'art. 3, suit à peu près le massif montagneux du Tibetsi qui constitue une frontière naturelle.

Le résultat, en somme, n'est pas mauvais pour nous. Si la France avait attendu quelques années, les Anglais auraient pu s'étendre du Soudan

des eaux jusqu'à sa rencontre avec le 11e parallèle de latitude Nord. A partir de ce point elle sera tracée jusqu'au 15e parallèle de façon à *séparer en principe le royaume de Ouadaï de ce qui était en 1882 la province de Darfour* ; mais son tracé ne pourra en aucun cas dépasser *à l'ouest* le 21e degré de longitude est de Greenwich (*18°40'* est de Paris), ni *à l'est* le 23e degré de longitude est de Greenwich (*20°40'* est de Paris).

3. Il est entendu en principe *qu'au nord du 15e parallèle la zone française sera limitée au nord-est et à l'est par une ligne* qui partira du *point de rencontre du tropique du Cancer* avec le 16e degré de longitude est de Greenwich (*13° 40' est de Paris*), descendra dans la *direction du sud-est* jusqu'à sa rencontre avec le 24e degré de longitude est de Greenwich (21° 40' est de Paris) et suivra ensuite le 24e degré jusqu'à sa rencontre au nord du 15e parallèle de lattitude avec la frontière du Darfour telle qu'elle sera ultérieurement fixée.

4. Les deux gouvernements s'engagent à désigner des commissaires qui seront chargés d'établir sur les lieux une ligne frontière conforme aux indications du paragraphe 2 de la présente déclaration. Le résultat de leurs travaux sera soumis à l'approbation de leurs gouvernements respectifs.

Il est convenu que *les dispositions de l'article IX de la Convention du 14 juin 1898* s'appliqueront également aux territoires situés au sud du 14° 20' de latitude Nord, et au nord du 5e degré de latitude Nord, entre le 14° 20' de longitude Est de Greenwich (19e est de Paris), et le cours du Haut-Nil.

Fait à Londres, le 21 mars 1899. (*L. S.*). Signé : Paul Cambon.
(*L. S.*). Signé : Salisbury.

(1) Voir la séance du 12 mai à la Chambre et celle du 29 mai au Sénat. Cpr. discussion du 24 avril au Sénat italien.

égyptien dans le Ouadaï et ne nous laisser pour établir notre communication entre le Congo et l'Algérie qu'une étroite bande de terre sur les rives du Tchad. La question est actuellement de savoir s'il nous convient de prendre possession immédiatement des territoires qui nous sont réservés ou s'il n'est pas plus opportun d'ajourner cette entreprise jusqu'au moment où nos chemins de fer africains seront construits et notre base d'opérations solidement établie.

Malgré des avis prudents, le gouvernement s'est d'abord laissé entraîner vers la première opinion. Trois missions furent organisées qui devaient se rencontrer sur les bords du lac Tchad. La première, dirigée par MM. Foureau et Lamy, partit de l'Algérie ; la seconde, sous le commandement des capitaines Voulet et Chanoine, partit du Soudan ; enfin, dans le Haut-Oubanghi, on envoya M. Bretonnet rejoindre et renforcer M. Gentil, pour l'accompagner jusqu'au Tchad. Ce programme malheureusement ne devait pas se réaliser. On connaît la triste fin de la mission dirigée par MM. Voulet et Chanoine et l'impression pénible produite dans toute la France par le *drame du Soudan*. Le lieutenant-colonel Klobb, chargé de faire une enquête sur des faits graves d'atrocités reprochés à ces deux officiers, fut accueilli par des feux de salves et tué le 14 juillet 1899, non loin de Zinder, l'endroit où la mission Cazemajou avait été massacrée quelque temps auparavant. Déjà on se demandait ce qu'il adviendrait au cas où ces soldats français en révolte arriveraient à se tailler dans le centre de l'Afrique un empire, quand on apprit heureusement que les deux coupables avaient été tués par leurs propres hommes restés fidèles au drapeau et à la discipline. Mais le but de la mission était manqué. La mission Bretonnet de son côté se heurta contre Rabah, le fameux conquérant noir qui dévaste depuis plusieurs années l'Afrique centrale, et fut massacrée au début d'août 1899 après une défense héroïque. Seule la mission Foureau-Lamy a pu jusqu'ici traverser heureusement le Sahara. Aux dernières nouvelles, elle était rendue à Agadès.

De l'autre côté de l'Afrique, une difficulté s'est élevée en novembre 1898 au sujet de la délimitation des possessions françaises et italiennes sur les bords de la mer Rouge, difficulté bientôt terminée par une explication amicale entre les deux gouvernements. Un commissaire italien étant venu à bord du *Volturno* occuper le pays de Raheita situé au nord du raz Doumeirah et comme tel placé, d'après l'entente provisoire de 1891, en territoire italien, la canonnière française *le Scorpion*, dans le doute, vint se rendre compte de la situation et laissa à terre quelques hommes. Les deux gouvernements ont décidé de s'en tenir aux termes de la convention de 1891. Une commission de délimitation, dont fait partie le lieutenant Blondiaux pour la France, a été chargée de reconnaître et de fixer définitivement les frontières (1).

(1) Discours de l'amiral Canevaro à la Chambre italienne le 22 novembre 1898. Cpr. Rouard de Card. Les possessions françaises de la côte orientale d'Afrique. *Revue générale de droit international public*, 1899, n° 3.

2. Les encouragements a la colonisation. Office colonial et jardins d'essai. — Les premiers mois de l'année 1899 ont vu naître deux créations intéressantes dues à l'initiative gouvernementale et ayant pour objet de renseigner les commerçants et les colons : l'office colonial et les jardins d'essai.

La suppression de l'Exposition permanente des colonies, entraînée par la démolition du Palais de l'industrie où elle était installée, laissait une lacune fâcheuse. Il y avait à cette exposition une collection d'échantillons, une bibliothèque et un service de renseignements qui, mieux connus, auraient pu rendre de sérieux services. Une des tâches de l'administration centrale des colonies doit être de mettre à la disposition des commerçants et des futurs colons les renseignements qu'elle possède sur la situation économique de notre domaine d'outre-mer. Or, une fois l'exposition permanente dipersée, ce rôle n'était plus rempli. M. Doumer avait essayé de combler cette lacune, en ce qui concerne nos possessions d'Extrême-Orient, par la création à Paris d'un office de l'Indo-Chine (Arr. 1er septembre 1898). Restait à généraliser et à développer cette institution. Tel a été l'objet du décret du 14 mars 1899. L'Office de l'Indo-Chine, devenu l'Office colonial, commence aujourd'hui à fonctionner utilement. Il publie chaque mois une feuille de renseignements, tient dans ses bureaux (1) à la disposition du public un certain nombre de rapports et de documents, et offre gratuitement son intermédiaire aux employeurs et aux employés pour les colonies, aux acheteurs et aux vendeurs de produits coloniaux qui, ne se connaissant pas, désirent entrer en relation. L'Office colonial est une création très heureuse, mais il ne faut pas oublier que la bonne volonté de ceux qui le dirigent ne suffit pas. Il est nécessaire tout d'abord que la complaisance des bureaux du Pavillon de Flore leur donne les moyens de remplir leur mission. Il faut ensuite que le public apprenne le chemin de l'Office colonial et contracte l'habitude de s'adresser à lui. Or ce dernier résultat ne peut être que l'œuvre du temps.

L'idée des jardins d'essai a été mise en avant par M. Milhe-Poutingon, directeur de l'utile *Revue des cultures coloniales*. Le but à poursuivre est, d'une part, d'améliorer et d'accroître la production agricole des colonies, et, de l'autre, d'épargner aux nouveaux colons les tâtonnements et les écoles coûteuses. Autrement dit, il faut faire pour l'agriculture coloniale ce quel'on a fait jusqu'ici seulement pour l'agriculture métropolitaine en multipliant les champs d'expérience et de démonstration, en vulgarisant les meilleures méthodes. Nos colonies, il ne faut pas se lasser de le répéter, en sont à cette période de leur développement économique que l'on a appelée l'*âge de l'agriculture*. C'est la production agricole surtout qu'il convient de développer et d'encourager chez elles. Sans doute des jardins d'essai existaient bien déjà dans quelques-unes de nos colonies, mais l'isolement dans lequel chacun d'eux travaillait et leurs ressources restreintes ne leur permettaient pas de rendre de bien grands services. Ici encore un organe central chargé de

(1) Galerie d'Orléans, Palais Royal.

coordonner les efforts épars, de répandre les meilleures espèces et les méthodes perfectionnées, s'imposait. Et que l'on ne se récrie pas à l'idée de créer un jardin colonial en France ! L'idée n'est paradoxale qu'en apparence. L'exemple des célèbres jardins de Kew en Angleterre prouve au contraire qu'elle est très pratique. Une commission des jardins d'essai fut instituée au ministère des colonies par un arrêté du 24 octobre 1898 et, à la suite d'un intéressant rapport présenté au nom de cette commission par M. Paul Bourde le 25 novembre 1898 (1), un décret du 28 janvier 1899 créa un jardin d'essai colonial à Vincennes.

A côté des encouragements ainsi donnés à la colonisation par l'administration centrale, il serait injuste de ne pas signaler les efforts accomplis tant par les administrations locales que par l'initiative privée. Nous avons signalé dans notre dernière chronique (2) ce qui a été fait dans cet ordre d'idées par le gouvernement de l'Indo-Chine, et la tâche accomplie par M. le gouverneur Feillet en Nouvelle-Calédonie. Dans ces deux pays, le progrès continue. Une exposition locale vient d'avoir lieu à Nouméa au mois de septembre 1899 : elle a permis de constater l'importance des résultats obtenus. En ouvrant cette année la session du Conseil général, M. Feillet a pu dire avec orgueil : « Depuis quatre ans, depuis juin 1895, près de 500 propriétés agricoles ont été fondées dans la colonie. 148 jeunes gens du pays ont pris des concessions ; 379 familles d'émigrants, de fonctionnaires retraités, de militaires se sont installées ; 39 seulement (10 0/0 environ) sont reparties. En somme, on peut évaluer à plus de 1.200 personnes l'augmentation de population et à plus de 4 millions l'introduction des capitaux nouveaux » (3).

L'initiative privée, qui a multiplié dans notre pays les associations dont le but est d'encourager la colonisation, a fait de son côté de nouvelles et intéressantes tentatives. Des familles nombreuses désirant aller se fixer aux colonies ont pu trouver, grâce à elle, le crédit qui leur était indispensable (4). Une société s'est fondée pour faciliter l'établissement de pharmaciens dans nos colonies. Mais rien ne vaut la propagande faite auprès de leurs parents et amis restés en France par les colons qui ont réussi, ce que l'on nomme l'auto-recrutement. Des berrichons établis au Tonkin fondent une association de secours mutuels qui servira de point d'appui à leurs compatriotes sollicités de venir les retrouver. En même temps, des romanciers prennent le monde colonial comme sujet de leurs observations. La taxe des lettres circulant entre la métropole et les colonies qui était de 0 fr. 25 (comme pour l'étranger) est réduite à 0 fr. 15 (comme pour la France). Voilà quelques-uns de ces menus faits dont la répercussion est quelquefois très grande.

3. Le régime des terres et les concessions. Les mines. — La législation

(1) Reproduit dans le *Journal Officiel* du 31 janvier 1899.
(2) *Revue du droit public*, n° de novembre-décembre 1898, pages 477 et 478.
(3) *Quinzaine coloniale* du 25 août 1899.
(4) H. de Castries, Un essai de crédit pour la colonisation familiale (*Quinzaine coloniale* du 10 octobre 1899).

foncière de nos colonies a pris en 1899 un grand développement, principalement en Guyane et au Congo. Cette importante matière, autrefois laissée à l'abandon ou régie tout au plus par des arrêtés locaux fort imparfaits, a fait depuis peu l'objet de toute une série de décrets qui posent des règles nettes et précises.

Pour la Guyane, un décret du 15 novembre 1898 sur les concessions de terres domaniales reproduit *mutatis mutandis* les règles posées par le décret du 10 avril 1897 pour la Nouvelle-Calédonie. En principe, l'État affirme énergiquement son droit de propriété sur les terres vacantes et sans maître de la Guyane. En fait il abandonne pendant un délai de dix ans les produits de ce domaine au budget local de la colonie, pour être uniquement affectés aux dépenses de colonisation rendues obligatoires. En ce qui concerne l'aliénation ou la location des biens domaniaux, l'adjudication publique est la règle (1). Ce décret a soulevé de vives protestations au sein du Conseil général de la Guyane dont les pouvoirs en cette matière se trouvent considérablement diminués. Nous ne pouvons que répéter à ce sujet les observations formulées dans une chronique précédente (2) sur les concessions de terres en Nouvelle-Calédonie.

Pour le Congo, un véritable code a été édicté. Il se compose de quatre décrets.

Le premier, du 8 février 1899, énumère les biens qui font partie du domaine public dans la colonie et précise les servitudes d'utilité publique dont peuvent être frappées les propriétés privées.

Le second, du 28 mars (complété par un décret du 9 septembre), concerne le régime forestier au Congo. Ce décret, dont l'objet est de prévenir une exploitation abusive, pose le principe de la nécessité d'une autorisation pour les bois du domaine (art. 2), impose des procédés rationnels d'exploitation (art. 3 à 6), interdit dans certains cas le déboisement (art. 8 et 9), oblige à replanter les espèces d'arbres les plus précieuses (art. 10), et détermine (art. 11 et suiv.) les formalités destinées à assurer l'exécution de ces prescriptions.

Le troisième, également du 28 mars, est le plus important. Il donne au Congo un régime foncier inspiré du système Torrens et dont voici les grandes lignes. La condition d'application du système est l'immatriculation de l'immeuble. Peuvent seuls être immatriculés les fonds de terre et les bâtiments appartenant à des Européens et descendants d'eux ou à des indigènes naturalisés. En principe l'immatriculation est facultative. Exceptionnellement elle est obligatoire : 1° dans tous les cas de ventes ou concessions en pleine propriété de terrains domaniaux ; 2° dans tous les cas où des Européens ou assimilés se rendent acquéreurs de biens appartenant à des indigènes ; 3° dans tous les cas où, après mise en valeur aux conditions spécifiées par son cahier des charges, un concessionnaire acquiert la propriété de terrains concédés (art. 7). Autrement dit, le nouveau régime

(1) Voir pour les détails le texte du décret précité et les deux arrêtés locaux du 11 août 1899.

(2) *Revue du droit public*, n° de juillet-août 1897, p. 117.

foncier ne s'impose pas aux propriétés européennes déjà existantes; celles-ci peuvent rester soumises aux règles du Code civil; mais il frappe nécessairement toutes celles qui naîtraient dans l'avenir. Puis, pour rendre tout retour en arrière impossible, l'art. 40 décide que les immeubles immatriculés ne pourront plus être replacés sous l'empire du droit commun.

Après avoir organisé, avec le minimum de formalités possibles, la procédure de l'immatriculation, le décret en règle ensuite les effets. Le titre de propriété établi par le conservateur de la propriété foncière est définitif et inattaquable et forme le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble (art. 36). Dès lors, aucun droit réel, aucune cause de résolution ou de rescision, ne peuvent-être opposés au propriétaire. Les personnes lésées par suite d'une immatriculation n'ont aucune action réelle, mais seulement une action personnelle en indemnité contre l'auteur du dommage (art. 38). La prescription ne peut faire acquérir aucun droit réel sur un immeuble immatriculé, et une servitude, quelle qu'elle soit, ne peut-être établie sur lui que par titre (art. 39).

Les constitutions et les transmissions de droits réels sur l'immeuble une fois immatriculé doivent faire l'objet d'une inscription (1), et il en est de même des baux de plus de trois années. Mais le décret n'attache pas à l'inscription un effet absolu comme celui de l'immatriculation. Toute personne dont les droits auraient été lésés par une inscription peut en demander la modification ou l'annulation, sauf à ne pas porter préjudice aux tiers de bonne foi (art. 42). Cette demande doit d'ailleurs faire l'objet d'une prénotation qui a pour objet de les prévenir.

Sur l'immeuble immatriculé, il n'y a plus que deux sortes d'hypothèques possibles : l'hypothèque conventionnelle qui peut être consentie par acte sous seing privé, et l'hypothèque forcée acquise en vertu d'une décision de justice au mineur, à l'interdit, à la femme, au vendeur à l'échangiste ou au copartageant. L'hypothèque testamentaire, admise par la loi foncière tunisienne et par le décret du 16 juillet 1897 sur la propriété foncière à Madagascar, disparaît.

Il y aurait une comparaison fort intéressante à faire entre ces trois législations foncières, tunisienne, malgache et congolaise. Le décret du 28 mars 1899 marque un progrès très sensible sur les textes antérieurs. Sa rédaction plus brève (2) est à la fois plus précise et plus claire. Le décret concernant la propriété à Madagascar présentait des imperfections choquantes. On eût dit, à certains endroits, de la mauvaise copie de bureau. Dans le décret relatif au Congo, on reconnaît la plume d'un vrai jurisconsulte.

Enfin, un quatrième décret, portant toujours la date du 28 mars, complète cette législation en organisant le régime des concessions. Ici encore l'Etat affirme son droit de propriété sur les terres vacantes et sans maître,

(1) Exception est faite seulement pour les privilèges généraux de l'art. 2101 du Code Civ. et pour les privilèges du trésor.

(2) Le décret du 16 juillet 1897 ne comptait pas moins de 230 articles ; il n'y en a que 100 dans celui du 28 mars 1899.

tout en attribuant au budget local les produits du domaine à titre de subvention, mais cette attribution, au lieu d'être limitée à un délai de dix ans, est indéfinie : « A moins qu'il n'en soit autrement ordonné par des dispositions législatives ultérieures », dit le texte. Ces terres domaniales peuvent être aliénées : 1° par adjudication publique ; 2° de gré à gré, par lots de moins de mille hectares à titre gratuit ou à titre onéreux ; 3° à titre gratuit au profit de l'exploitant d'une concession de jouissance temporaire.

En fait, c'est ce troisième mode d'aliénation qui est destiné à jouer le rôle le plus important. Le Congo n'est pas un pays où la petite colonisation ait chance de se développer, et, sauf peut-être aux environs immédiats de la capitale, la terre n'a pas assez de valeur pour qu'une aliénation à titre onéreux, de gré à gré ou par voie d'adjudication publique, soit susceptible d'être tentée. Seules des sociétés anonymes, disposant de capitaux importants, peuvent trouver des bénéfices dans l'exploitation forestière, le caoutchouc, l'ivoire ou les cultures riches. Bénéfices brillants, mais trop aléatoires, pour qu'un particulier raisonnable puisse compromettre dans des entreprises de ce genre l'ensemble de sa fortune. C'est à ces sociétés que sont destinées les *concessions de jouissance temporaire* accordées au-dessous de 10.000 hectares par le commissaire général du gouvernement en conseil d'administration (1), et au-delà par un décret rendu après avis de la commission des concessions coloniales (2).

L'exemple des Belges, qui ont fondé au Congo des sociétés prospères dont les actions ont acquis à la Bourse une plus-value considérable a fait sortir les capitalistes français de leur inertie. De nombreuses demandes de concessions ont afflué au Pavillon de Flore. La commission des concessions coloniales qui a beaucoup travaillé depuis un an a rédigé un modèle de décret en 19 articles accompagné d'un cahier des charges type en 35 articles. Le texte de ce décret et de ce cahier des charges se trouve reproduit *mutatis mutandis* dans chaque concession. Il serait trop long d'en donner ici une analyse détaillée. Il mérite d'ailleurs d'être étudié avec soin non seulement par les intéressés, — cela va de soi — mais aussi par tous ceux qu'intéresse le problème foncier aux colonies. Les conditions imposées sont minutieuses et rigoureuses. Elles donnent à l'administration locale des occasions trop fréquentes d'intervention. Etant données les clauses du cahier des charges, il suffit du mauvais vouloir ou de l'animosité personnelle d'un administrateur pour assurer la ruine de l'entreprise la mieux conduite (3).

Malgré cela, l'année 1899 a vu éclore et se multiplier de nombreuses sociétés anonymes pour la mise en valeur du Congo. 32.400 kil. carrés ont été concédés à la *Compagnie des caoutchoucs et produits de la Lobay* (capital 2 millions de francs), 55.100 kil. carrés à la *Compagnie française*

(1) Voir sur ces concessions de 10.000 hectares et au-dessous l'arrêté local du 4 avril 1899 reproduit dans la *Quinzaine coloniale* du 25 octobre.

(2) Instituée par décret du 15 juillet 1898, et réorganisée par décret du 13 novembre 1899.

(3) Voir à ce sujet les observations très justes de M. Chailley-Bert dans la *Quinzaine coloniale* du 25 avril 1899.

du Congo (capital 3 millions de fr.), 5.040 kil. carrés à la *Compagnie de l'Ekela-Sangha* (capital 700.000 fr.), 33.850 kil. carrés à la *Société de l'Afrique équatoriale* (capital 1.200.000 fr.), 9.650 kil. carrés à la *Compagnie de la Sanga Lipa-Ouesso* (capital 1.500.000 fr.), 9.350 kil. carrés à la *Societé anonyme de l'Afrique française* (capital 1.000.000 de fr.), 13.050 kil. carrés à la *Société de la Haute Sangha* (capital 1.200.000 fr.), 3.350 kil. carrés à la *Société de l'Ogooué N'Gounié* (capital 500.000 fr.), 12.900 kil. carrés à la *Compagnie de la Kalei Sangha* (capital 1.000.000 de fr.), 3.600 kil. carrés à la *Compagnie franco-congolaise* (capital 600.000 fr.), 1.200 kil. carrés à la *Société de la N'Kémé N'Kéni* (capital 700.000 fr.), 5.400 kil. carrés à la *Compagnie de la Sangha* (capital 800.000 fr.), etc., etc. (1). Dans le rapport précédant le décret du 13 novembre 1899 qui réorganise la commission des concessions coloniales, le ministre des colonies constate que 38 concessions représentant un capital de près de 50 millions avaient été déjà à cette date instituées au Congo. Encore les concessions de moins de 10.000 hectares accordées par arrêté local ne sont-elles pas comprises dans ce nombre et y en a-t-il eu d'autres depuis. Chacune de ces concessions porte sur un territoire grand comme une de nos anciennes provinces. La concession accordée plus récemment à la *Compagnie des Sultanats du Haut-Oubanghi* (capital 9 millions de fr.) s'étend même sur une région grande comme le quart de la France. Puissent nos compatriotes réussir, car si malheureusement tant de confiance et de capitaux se trouvaient avoir été dépensés en pure perte, il y aurait à craindre un découragement général qui rejaillirait vraisemblablement sur toutes les entreprises coloniales.

Dans plusieurs autres colonies, des arrêtés locaux ont depuis un an réglé, à nouveau ou pour la première fois, cette importante matière des concessions de terres domaniales. Voir : pour le Soudan deux arrêtés du 28 décembre 1898 (2), pour Madagascar l'arrêté du 10 février 1899 (3) remplaçant celui du 2 novembre 1896, pour l'Annam l'arrêté du 28 avril 1899 (4), pour le Cambodge l'arrêté du 26 août 1899 (5), pour la côte des Somalis l'arrêté du 13 novembre 1899 (6) et surtout celui du 29 décembre 1899 (7). Ce dernier arrêté en particulier est curieux en ce qu'il prend soin de réserver à la colonie l'*unearned increament*. Des concessions gratuites de terrains suburbains ou ruraux sont accordées pour un délai de 5, 10, 30 ou 50 ans à l'expiration duquel elles feront retour à la colonie. Celle-ci pourra alors vendre lesdits terrains en profitant de la plus-value. Le con-

(1) Toutes ces concessions, ayant plus de 10.000 hectares (100 kil. car.) ont été accordées par décrets insérés au *Journal officiel de la République française* accompagnés de l'inévitable cahier des charges. Voir les nos des 13 juin, 1, 2, 6 et 21 juillet, 5, 6 et 21 août, 16 septembre, 2 et 28 octobre, 26 novembre 1899. Les *Questions diplomatiques et coloniales* du 1er janvier 1900 ont publié la carte des concessions accordées à cette époque.

(2) *Quinzaine coloniale* du 25 février 1899, p. 115.

(3) *Quinzaine coloniale* du 19 avril 1899, p. 205. Cpr. arrêté du 21 avril 1899 pour les concessions à accorder aux militaires, *Quinzaine coloniale* du 10 juillet.

(4) *Quinzaine coloniale* du 25 juin 1899, p. 385.

(5) *Quinzaine coloniale* du 25 octobre 1899, p. 641.

(6) *Quinzaine coloniale* du 25 décembre 1899, p. 766.

(7) *Quinzaine coloniale* du 25 janvier 1900, p. 56.

cessionnaire qui n'aura été qu'un propriétaire temporaire aura seulement un droit de préemption.

Un genre tout particulier de concessions, celles à accorder aux relégués dans les colonies pénitentiaires, a fait l'objet d'un décret du 8 mai 1899. Le concessionnaire reçoit un lot défriché, pourvu d'une maison d'habitation, des outils et des vivres pour six mois ; mais il est tenu à la fin de la seconde année de payer d'avance et par semestre à l'Etat une rente annuelle. La concession, d'abord provisoire, ne peut devenir définitive qu'au bout de la septième année, et dès lors le concessionnaire a le droit de se libérer en remboursant le capital de la rente. Ce décret contient plusieures dispositions curieuses au point de vue du droit privé (notamment en ce qui concerne la transmission des biens concédés par succession) (1). Il suffit ici de les signaler.

La propriété des mines aux colonies fait l'objet d'une législation toute spéciale à laquelle M. P. de Valroger vient de consacrer une bonne étude (2). Aux colonies, les mines ne sont pas censées comprises dans les concessions de terres qui sont accordées en vue d'une exploitation agricole ou forestière (3). Le propriétaire de la surface n'a sur elles aucun droit, et pour une foule de raisons la législation minière de l'Europe ne saurait convenir aux pays neufs. De là toute une série de décrets dont les dispositions varient suivant les colonies. Le Comité des travaux publics des colonies s'est efforcé d'unifier un peu cette législation. Un décret du 6 juillet 1899 règle aujourd'hui le *régime des mines dans les colonies et les pays de protectorat de l'Afrique continentale* autres que l'Algérie et la Tunisie, abrogeant et remplaçant ainsi le décret du 14 août 1896 sur le régime des mines au Sénégal et au Soudan et le décret du 11 décembre 1897 sur le régime des mines en Guinée que nous avons signalés antérieurement. Cpr. D. 5 juillet 1899 autorisant le ministre à déléguer des inspecteurs des travaux publics des colonies pour surveiller le service des mines en Nouvelle-Calédonie.

4. Mouvement commercial et Régime douanier. — *Le tableau général du commerce de la France* pendant l'année 1898 donne la part de chacune de nos colonies dans le total général de nos importations et de nos exportations. Voici les chiffres du commerce spécial :

(1) Voir également au sujet du régime de la rélégation le décret du 6 janvier 1899.

(2) P. de Valroger. *Etude sur la législation des mines dans les colonies françaises*, 1899, Larose éditeur.

(3) Voir, par exemple, la réserve insérée dans tous les décrets de concessions relatifs au Congo : art. 1 : « MM.... sont autorisés à s'établir dans les territoires ci-après désignés pendant une durée de 30 années.... et à y exercer tous droits de jouissance et d'exploitation, *sauf en ce qui concerne les mines* dont le régime demeure soumis à la législation en vigueur dans la colonie ».

	Importations	Exportations
	—	—
Saint-Pierre et Miquelon	31.070.179	6.064.652
Guadeloupe	14.051.713	8.589.741
Martinique	20.159.274	12.395.593
Guyane	1.107.966	8.099.407
Sénégal	20.270.910	16.021.197
Côte occidentale d'Afrique	5.911.145	7.025 345
Madagascar et dépendances	3.307.173	20.856.658
Réunion	14.654.221	7.182.628
Inde française	459.906	2.068.301
Indo-Chine	33.336.725	41.626.201
Nouvelle-Calédonie	13.531.703	6.527.477
Océanie	216.861	378.113
	158.077.848	136.855.873

Comparés à ceux de l'année précédente, ces chiffres présentent dans l'ensemble une augmentation de plus de 25 millions à l'importation et de près de 20 millions à l'exportation. C'est là un progrès très marqué dont l'importance dépasse de beaucoup celle des variations que nous avions jusqu'ici notées d'une année à l'autre.

Ce résultat est dû principalement au développement de nos relations d'affaires avec l'Indo-Chine. En analysant dans notre dernière chronique *les statistiques de 1897*, nous avions signalé l'accroissement du commerce de la France avec ses possessions d'Extrême-Orient. L'année 1898 nous *présente* à son tour un nouvel excédent de 12 millions à l'importation et de 12 millions également à l'exportation. Dans le classement des pays de provenance et de destination établi d'après l'importance du commerce français, l'Indo-Chine française qui était montée en 1897 au 23e rang avec un chiffre total d'affaires de 52 millions environ arrive aujourd'hui au 18e rang avec un chiffre total d'affaires de 73 millions, avant la Tunisie (60 millions), le Japon, la Suède et le Chili, immédiatement après l'Autriche-Hongrie (82 millions). A ne considérer que l'exportation, le résultat est encore plus brillant. Onze pays seulement dans le monde consomment plus de produits français que l'Indo-Chine. Veut-on une autre preuve de ce progrès économique ? Les industriels français ont fourni à l'Indo-Chine en 1898 plus de cotonnades qu'ils n'en avaient vendu dans toutes nos colonies réunies en 1893 (9.865.000 fr. contre 9.384.000 fr.).

Avec le Sénégal, la Côte occidentale d'Afrique, Madagascar et la Nouvelle-Calédonie, notre commerce est également en progrès, quoique dans des proportions moindres. Avec les autres colonies, il reste stationnaire, ou tout au moins on ne peut relever d'une année à l'autre que des différences sans intérêt qui se produisent tantôt dans un sens, tantôt dans un autre.

Ainsi se précise d'elle-même une distinction essentielle. D'une part les colonies d'avenir, c'est-à-dire l'Indo-Chine, la Nouvelle-Calédonie, Madagascar et la côte occidentale d'Afrique dont l'activité commerciale est

susceptible de prendre un développement que l'on ne peut sans doute pas mesurer dès maintenant, mais qui promet d'être considérable. De l'autre, des colonies généralement anciennes, d'une superficie restreinte, au sujet desquelles les grandes espérances ne sont point permises et auxquelles on ne peut guère demander que de ne pas décliner. Entre les unes et les autres, il n'est pas téméraire de prédire que la différence ira en s'accentuant. La part des premières dans l'ensemble de notre commerce colonial ira croissant, et par cela même la part des secondes deviendra proportionnellement moindre.

Le tableau suivant (1) permet de se rendre compte des progrès faits par notre commerce d'exportation depuis trois ans dans ce que nous avons appelé nos colonies d'avenir :

Pays de destination	*Exportations* (en millions)		
—	1896	1897	1898
	—	—	—
Indo-Chine française.	23.4	30.7	41.6
Sénégal et côte occidentale d'Afrique. .	21	20.4	23
Madagascar et dépendances.	5.4	13.1	20.9
Nouvelle-Calédonie	5.3	5.5	6.5
	55.1	69.7	92.0

Les exportations de produits à destination de ces quatre pays réunis ont donc passé de 55 millions en 1896 à 92 millions en 1898. En face de ces progrès rapides, il convient de placer l'état stationnaire de nos exportations à destination de nos autres colonies.

Pays de destination	*Exportations* (en millions)		
—	1896	1897	1898
	—	—	—
Autres colonies	50	48	44.8

Il serait sans doute téméraire et injuste de prétendre tirer de cette comparaison des conclusions offensantes pour nos vieilles colonies. Mais il est bon de savoir quelles sont les parties de notre domaine colonial sur lesquelles nos producteurs et nos commerçants peuvent fonder les projets d'avenir les plus ambitieux et doivent de préférence centraliser leurs efforts.

Le commerce des colonies avec la mère patrie ne donne qu'une idée incomplète de leur activité économique. Pour en mesurer toute l'importance il faut faire entrer en ligne de compte leur commerce avec l'étranger. C'est à la douane coloniale à nous renseigner sur ce point. La *Quinzaine coloniale* reproduit de temps à autre les statistiques qu'elle communique. Voici les chiffres les plus intéressants :

Le commerce extérieur de l'Indo-Chine française (2) en 1898 s'est élevé à 230 millions dont 102 millions 1/2 à l'importation et 127 millions 1/2 à l'exportation. L'importation étrangère (58 millions) est sans doute supé-

(1) Extrait du *Tableau général du commerce de la France* en 1898. Résumé analytique, p. 15.

(2) Voir pour les détails le *Bulletin économique de l'Indo-Chine* et la *Quinzaine coloniale* des 25 octobre et 25 novembre 1899.

rieure à l'importation française (44 millions 1/2), mais elle consiste principalement soit en produits que la métropole ne peut pas fournir, comme les tissus d'origine et de goût chinois, soit en marchandises qu'elle ne pourrait fournir qu'à un prix beaucoup plus élevé, comme les filés de coton de l'Inde anglaise. Mais 85 0/0 des tissus de coton consommés par l'Indo-Chine viennent de France. Notre pays fournit à sa colonie la plus grande partie des marchandises européennes qu'elle consomme. Quant aux exportations indo-chinoises, elles ont lieu principalement à destination de l'étranger. L'étranger achète pour près de 100 millions de marchandises en Indo-Chine ; la France et ses colonies en prennent pour moins de 30 millions. L'explication de ce fait, en apparence anormal, est au fond très simple : le riz et ses dérivés entrent pour plus de 97 millions dans le chiffre total des exportations, c'est-à-dire pour les trois quarts environ. Or presque tout ce riz va à Hong-Kong et est consommé en Chine. La place de Hong-Kong et le marché chinois jouent dans l'ensemble du commerce extérieur de l'Indo-Chine un rôle prépondérant qu'il ne faut jamais perdre de vue.

Le commerce extérieur de la Nouvelle-Calédonie (1) en 1898 a été de 8 millions 1/2 avec la France (importations 5 millions, exportations 3 millions 1/2) et de 6 millions 1/2 avec l'étranger (importations 4.400.000 fr., exportations 3.200.000 fr.).

Le commerce extérieur de Madagascar (2) en 1898 a été de 21 millions 1/2 à l'importation et de 5 millions environ à l'exportation. Les produits français se substituent de plus en plus dans ce pays aux produits anglais, ainsi que le prouve le tableau suivant :

Pays de provenance	1896	1897	1898
France	5.798.297	9.583.250	17.029.655
Angleterre.	4.681.731	4.481.748	1.047.712

A la côte occidentale d'Afrique, les statistiques douanières accusent, en 1898, comme pendant les années précédentes, un progrès sensible sur la situation antérieure.

Au Sénégal (3), les importations atteignent 33.155.000 francs (au lieu de 29.180.000 en 1897) et les exportations 29.146.000 fr. (au lieu de 21.136.000 fr. en 1897).

A la Côte d'Ivoire (4), les importations se sont élevées de 4.693.830 fr., en 1897 à 5.598.742 fr. en 1898, et les exportations de 4.718.601 fr. en 1897, à 5.047.156 fr. en 1898.

Au Dahomey (5), les importations sont montées de 5.778.858 fr. en 1897, à 7.538.758 fr. en 1898, et les exportations de 8.242.957 fr., en 1897 à 9.994.567 fr. en 1898.

(1) Voir la *Quinzaine coloniale* du 10 août 1899.
(2) Voir la *Quinzaine coloniale* du 10 août 1899.
(3) Renseignements de l'*Office colonial*, feuille 1.
(4) *Quinzaine coloniale*, 25 mars 1899.
(5) *Quinzaine coloniale*, 25 mai 1899.

Au Congo français (1), le commerce avec la France s'est élevé de 1.827.251 fr. en 1897 à 2.762.253 fr. en 1898 et le commerce avec l'étranger de 7.002.114 fr. en 1897 à 7.766.304 fr. en 1898.

Dans la Guinée française, les importations se sont élevées de 7.638.000 francs en 1897, à 9.019.871 fr. en 1898 et les exportations de 6.725.000 fr. en 1897 à 7.800.000 fr. en 1898 (2).

En résumé, le commerce extérieur des colonies françaises de la côte occidentale d'Afrique a augmenté d'une année à l'autre de 10 millions à l'importation (60 millions en 1898 au lieu de 50 en 1897) et de 11 millions à l'exportation (57 millions en 1898 contre 46 millions en 1897). Toutefois, sur toute cette côte africaine, une grande partie du commerce est fait par des maisons étrangères, principalement allemandes.

Il ne se passe pour ainsi dire pas d'année sans que la législation douanière de nos colonies subisse quelque modification. Deux décrets du 29 décembre 1898 ont refondu le régime douanier de l'Indo-Chine : le premier établit des droits de sortie sur les principaux produits de l'Indo-Chine exportés à destination de l'étranger, et notamment sur le riz ; le second dresse à nouveau, en la restreignant, la liste des tempéraments apportés dans ce pays à notre tarif douanier de 1892. Un décret du 18 mars 1899 donne de même à nouveau la liste de ces exceptions en ce qui concerne la Martinique. Deux décrets du 5 février 1899 approuvent et rendent exécutoires une nouvelle délibération fixant l'assiette et le tarif des droits d'octroi de mer en Nouvelle-Calédonie, les droits édictés un an auparavant ayant été reconnus beaucoup trop lourds. Enfin, un décret du 12 mars 1899 établit un droit de sortie de 15 fr. les 100 kilog. sur la nacre dans les établissements de l'Océanie.

5. Les travaux publics. — Pour la première fois, cette matière fait dans notre chronique coloniale l'objet d'une rubrique distincte. Non pas que jusqu'à aujourd'hui elle nous eût paru indigne d'attention. Il y a cinq ans, dans nos *Principes de colonisation*, nous écrivions (3) : « On ne saurait trop le répéter : *la question coloniale est devenue une question de travaux publics* ». Mais l'opinion, en France, était alors rebelle à cette vérité. Le premier soin des autres peuples colonisateurs, Belges, Anglais, Allemands, en s'installant dans un pays neuf, est d'y construire une voie ferrée. En France, on ne voyait qu'une chose : la charge que les garanties d'intérêt accordées aux quelques lignes construites en Algérie, à la Réunion et au Sénégal imposaient au budget. Les critiques, d'ailleurs excessives, dirigées contre la facilité avec laquelle la garantie de l'Etat avait été accordée, contre les gaspillages qui avaient accompagné l'exécution des travaux, avaient produit une impression détestable et décourageante. Le courant

(1) Renseignements de l'*Office colonial*, feuille 4, et *Quinzaine coloniale*, 25 novembre 1899.

(2) Rapport sur la situation générale de la Guinée française publié dans le *Bulletin du comité de l'Afrique française*, 1899, Renseignements coloniaux, n° 10.

(3) *Principes de colonisation et de législation coloniale*, p. 260.

était difficile à remonter. Il faut remercier les publicistes dont l'opiniâtreté patriotique a fini par faire pénétrer dans l'opinion publique cette idée que la construction d'une voie ferrée est, pour tout Etat colonisateur, non seulement l'instrument indispensable de la mise en valeur d'un pays neuf, mais encore le moyen le plus efficace et le moins coûteux d'assurer sa domination politique (1).

L'Indo-Chine — cela était tout naturel — a été servie la première. Nous avons indiqué dans notre dernière chronique (2) les grandes lignes du projet de M. Doumer. Le gouverneur général de l'Indo-Chine a réussi pendant son séjour en France — séjour durant lequel il a déployé une activité très profitable aux intérêts de sa colonie — à enlever l'adhésion du Parlement. La loi du 25 décembre 1898 a autorisé le gouvernement de l'Indo-Chine à emprunter une somme de 200 millions de francs pour construire les chemins de fer projetés, et à accorder sa garantie à une compagnie concessionnaire d'une ligne de pénétration en Chine. Il a fallu sans doute se résigner à subir certains amendements inspirés par l'esprit de suspicion et les exigences protectionnistes qui dominent dans nos assemblées (3). Mais qu'importe ? Les chemins de fer se feront. C'est l'essentiel.

Au point de vue financier, la loi du 25 décembre 1898 introduit un système nouveau dans notre législation. Plus de compagnie concessionnaire ni de garantie de la métropole. L'Indo-Chine construit elle-même ses chemins de fer, du moins sur son territoire. En se passant de l'intermédiaire d'une compagnie, on a surtout voulu supprimer une cause de retards et éviter du même coup les critiques que soulèvent ordinairement les conventions passées avec les sociétés concessionnaires. Quant à la garantie de la métropole, on y a renoncé, et cela, chose curieuse, à la demande des coloniaux du Parlement. Jusque-là, nos colonies n'avaient eu sur le marché financier qu'un crédit dérivé. Pour décider les capitalistes, on leur avait toujours offert la garantie de l'Etat français. Le public en était ainsi arrivé à considérer un gouvernement colonial réduit à ses seules ressources comme n'étant pas susceptible de lui inspirer confiance. Dans l'intérêt même de la cause coloniale, on a cru utile de lui prouver le contraire et l'occasion a paru excellente. L'Indo-Chine, a-t-on dit, empruntera sans doute à un taux plus élevé, mais elle pourra donner la mesure de son crédit.

Ce premier essai a d'ailleurs pleinement réussi. Une première émission de 110.000 obligations de 500 fr., 3 1/2 0/0, remboursables au pair en 75 ans (4), au prix de 452 fr., a été couverte trente-six fois. Ce fut, en même temps qu'un succès financier considérable, une démonstration décisive.

Le décret du 20 avril 1899 a décidé que ce premier emprunt de 50 millions serait affecté à l'exécution des lignes de Hanoï à Vinh (319 kil.) et de

(1) Chailley-Bert, Les travaux publics et l'intervention de l'Etat (*Quinzaine coloniale*, 1899, premier semestre). — Grosclaude, Les nouveaux chemins de fer africains (*Revue rose* du 18 mars 1899).

(2) *Revue du droit public*, n° de novembre-décembre 1898, p. 477.

(3) Voir notamment le § final de l'art. 2 qui fait intervenir le pouvoir législatif là où un décret aurait bien suffi, et l'art. 4 exigeant que les matériaux nécessaires à la construction et à l'exploitation des lignes soient d'origine française et transportés sous pavillon français.

(4) V. arrêté du gouv. gén. du 30 décembre 1898.

Haïphong à Vietri (154 kil.). Le Tonkin passe le premier. Puissent les autres parties de l'Indo-Chine ne pas attendre trop longtemps leur tour (1).

La question des chemins de fer indo-chinois résolue, l'attention s'est portée du côté de l'Afrique occidentale. Dans cette partie du monde chacune de nos possessions réclame un chemin de fer pour pénétrer dans son hinterland. M. Paul Leroy-Beaulieu a consacré, au début de l'année 1899, une série d'articles dans le *Journal des Débats* et l'*Economiste français* à démontrer que la prompte construction d'un chemin de fer transsaharien est nécessaire à la sécurité de nos possessions africaines. La question du transsaharien est déjà ancienne. Il s'agit là d'un projet grandiose, comparable, toutes proportions gardées, au transsibérien ou au transcanadien : relier l'Algérie au lac Tchad par une ligne ferrée sur un parcours de plus de 2.500 kilomètres. Le projet, sans doute, n'est point irréalisable, mais, à coup sûr, il y a dans nos colonies quantité de lignes plus urgentes à construire.

Du côté du Sénégal, la construction de la voie ferrée destinée à relier le Haut-Fleuve au bassin du Niger, qui, pendant de longues années, semblait abandonnée, se poursuit aujourd'hui assez activement. La création du budget annexe du chemin de fer du Soudan (loi de finances du 13 avril 1898) (2) et le décret du 7 juin 1899 qui a autorisé la colonie du Soudan à emprunter 3.200.000 fr. à la Caisse des dépôts et consignations, constituent les combinaisons financières qui ont permis de pousser les travaux. Cette année, la voie ferrée dépassera Badumbé, et on espère atteindre le Niger en 1903. Les recettes du chemin de fer du Soudan sont d'ailleurs en progrès marqué (3).

La Guinée française, à son tour, a obtenu sa ligne de pénétration. On sait que M. le capitaine Salesse avait été chargé, à deux reprises, d'étudier le tracé d'un chemin de fer partant de Konakry et allant rejoindre le Niger au point où il devient navigable (4). Un décret du 14 août 1899 a autorisé la colonie de la Guinée française à emprunter à la Caisse nationale des retraites une somme de 8 millions pour l'exécution de ce plan. Les travaux sont entièrement à la charge du budget local. La colonie doit se libérer moyennant le paiement de quarante annuités gagées sur le produit des droits à l'exportation.

Pour la Côte d'Ivoire et le Dahomey, la question est encore à l'état de projet. Au cours de cette année 1899, M. le capitaine Houdaille a étudié le tracé d'une voie ferrée reliant la Côte d'Ivoire au pays de Kong, et M. le commandant Guyon celui d'une ligne reliant Kotonou au Niger. Quand viendra le moment d'exécuter ces deux lignes, on aura recours sans doute

(1) Sur le degré d'urgence des différentes lignes projetées, on consultera avec intérêt l'exposé des motifs du projet de loi (*J. Off.*, doc. parl., Chambre, sess. extraord., 1898, p. 341) et le rapport de M. de Lanessan (*Ibid.*, p. 423).

(2) Voir sur ce budget le rapport de M. Le Hérissé (*J. off.*, doc. parl., sess. ord., 1899, p. 104).

(3) Il en est de même du chemin de fer, pourtant si critiqué, de Dakar à Saint-Louis. En 1898, pour la première fois depuis l'ouverture de la ligne, les recettes de l'exploitation (1.775.491 fr. 27) ont été supérieures aux dépenses (1.497.686 fr. 69).

(4) Voir le rapport du capitaine Salesse dans la *Revue coloniale* de janvier 1899.

à une combinaison financière analogue à celle qui a été adoptée pour la Guinée.

La tendance actuelle du gouvernement est, en effet, de n'autoriser de nouveaux travaux qu'à la condition que les colonies intéressées veuillent bien en assumer tous les frais. Dès qu'il s'agit d'engager les finances métropolitaines, on recule. Le souvenir des charges résultant des garanties d'intérêt accordées autrefois aux chemins de fer coloniaux, l'orientation nouvelle des esprits vers l'autonomie financière des colonies, la crainte de l'opposition parlementaire ont, à des degrés divers, contribué à créer cet état d'esprit. Les habitants des colonies doivent bien se dire aujourd'hui qu'à tort ou à raison, tout projet engageant les finances métropolitaines n'a aucune chance d'aboutir. La Nouvelle-Calédonie a demandé la garantie de l'Etat pour contracter un emprunt de 10 millions dans le but de compléter l'outillage du port de Nouméa et de construire un chemin de fer reliant le chef-lieu de la colonie à Bourail (1). Il est tout vraisemblable qu'il lui faudra chercher une autre combinaison.

Cet état d'esprit est tel que le gouvernement n'a même pas osé demander la garantie de l'Etat dans le projet de loi déposé dernièrement dans le but d'autoriser la colonie de Madagascar à emprunter une somme de 60 millions pour l'exécution de divers travaux publics (2). Et cependant, s'il y a un cas où les pouvoirs publics auraient pu se départir de la règle qu'ils se sont imposée, c'est bien celui-ci : Madagascar est une colonie toute nouvelle qui n'a pu donner encore la mesure de ses forces. La continuation des excédents de recettes constatés en 1897, avec lesquels on espère faire face au service de l'emprunt, est problématique. Enfin, c'est l'Etat français tout le premier qui profitera de la construction du chemin de fer sous forme d'économies réalisées. Ces considérations, si puissantes cependant, n'ont pu l'emporter.

L'histoire du chemin de fer, reconnu indispensable dès le début, qui doit relier Tananarive à la mer, est aussi accidentée que le terrain qu'il doit parcourir. Ce ne sont pas les projets qui ont manqué. Celui que nous avons exposé dans notre chronique de l'année dernière, a, comme ses aînés, abouti à un échec complet. Et cependant, bien des combinaisons financières ingénieuses avaient été proposées. Mais en vain. Tantôt les compagnies auxquelles on s'adressa ne purent arriver à constituer leur capital-action ; tantôt elles jugèrent insuffisants les avantages qu'on leur offrait.

En présence de cette situation, le gouvernement de la colonie forma le projet d'emprunter directement, et de faire construire, sous la direction de ses ingénieurs, en fractionnant l'exécution des travaux en un certain nombre de lots d'importance restreinte donnés à l'adjudication. Ce parti fut approuvé par le gouvernement. Le projet qui vient d'être déposé prévoit la construction d'une ligne partant de Tananarive et aboutissant à Anivorano après avoir coupé la vallée du Mangoro et suivi celle de la Sahantandra-Vohitra (290 kil.). Plus tard, on pourrait construire le tronçon de Anivo-

(1) Voir sur ce projet la *Quinzaine coloniale* du 10 avril 1899.

(2) Voir sur ce projet le rapport très étudié de M. Argeliès (*J. off.*, *doc. parl.*, Chambre, Sess. extr., 1899, p. 561-578.

rano à Tamatave (106 kil.), mais provisoirement le cours inférieur de la Vohitra et le canal des Pangalanes offriraient une voie navigable qui suffirait aux besoins du trafic. La dépense prévue est de 47 millions et demi. Le reste de l'emprunt doit être employé à exécuter des travaux de routes, à établir un réseau télégraphique, à assainir la ville de Tamatave, à conduire l'eau à Tananarive, à améliorer le port de Majunga, à baliser et à éclairer les côtes. Ces divers travaux doivent être exécutés tout d'abord en même temps que la section Anivorano-Mangoro. Trente-neuf millions (soit environ les deux tiers de la somme totale) seront demandés au public immédiatement pour faire face à ces premiers travaux. Les sommes nécessaires pour la construction des autres parties de la ligne ne seront empruntées que lorsque la colonie, après avoir justifié qu'elle pourrait en assumer la charger, y aura été autorisée pa des décrets. Et si elle ne peut faire cette justification, la construction du chemin de fer sera-t-elle interrompue? Ne serait-il pas plus raisonnable d'accorder à la colonie une garantie d'intérêt, lui permettant d'emprunter à un taux moins élevé, c'est-à-dire d'emprunter un plus grand nombre de millions sans avoir à se charger d'une annuité plus considérable?

6. Le budget colonial devant le Parlement et les finances locales. — Le budget des colonies pour 1899 a eu pour rapporteurs M. Doumergue à la Chambre des députés (1), et M. Franck-Chauveau au Sénat. La discussion de ce budget a occupé au Palais-Bourbon les séances des 6, 7 et 27 mars, et au Luxembourg celle du 17 mai. Dans la discussion générale qui a eu lieu à la Chambre, de bonnes choses ont été dites, quoiqu'à des points de vue différents, par MM. Brunet, Etienne, Puech et Ursleur.

La loi de finances du 30 mai 1899 fixe les dépenses du ministère des colonies à 90.794.762 fr., chiffre légèrement inférieur à celui de l'année précédente (2). Elles se décomposent ainsi : dépenses communes, 2.297.100 fr. ; dépenses civiles, 13.559.750 fr. ; dépenses militaires, 66.835.012 fr.; services pénitentiaires, 9.103.100 fr.

Cette somme de 90 millions que les colonies coûtent annuellement au budget métropolitain a paru exagérée à beaucoup d'esprits. On a comparé les dépenses que la France et l'Angleterre font respectivement pour leurs colonies, et les résultats de cette comparaison ont paru peu flatteurs pour notre amour-propre national. Les critiques de ce genre sont sans doute toujours superficielles et ont le grave défaut de négliger une foule d'éléments qu'il importe d'analyser soigneusement quand on veut comparer les finances de deux pays aussi dissemblables que la France et l'Angleterre. Elles n'en contiennent pas moins une part de vérité et contribuent malheureusement à rendre la cause coloniale impopulaire en accentuant, non sans l'exagérer, la charge imposée au contribuable européen par notre domaine d'outre-mer. Les colonies elles-mêmes doivent comprendre qu'il est de leur

(1) *J. O.*, doc. parl., sess. ord., 1899, p. 255-266.
(2) En regard de cette dépense, il faut placer les recettes diverses que les colonies procurent au budget métropolitain et qui s'élèvent pour 1899 à 3 598.279 fr.

intérêt bien entendu de ne plus vivre aux dépens du budget métropolitain lorsqu'elles sont arrivées à l'âge adulte. Cette vérité commence à se faire jour et, depuis quelques années, on cherche le moyen d'assurer une plus équitable répartition des charges.

On a d'abord songé (en 1893) à imposer aux colonies une contribution aux dépenses civiles et militaires qu'elles occasionnent et aux charges générales de l'Etat. Nous avons critiqué ici même (1) cette combinaison à la fois arbitraire, insuffisante et compliquée (2). Elle est aujourd'hui, on peut le dire, unanimement condamnée. Un système plus rationnel est en faveur. Il consiste à faire payer directement par les colonies les dépenses dont elles profitent. On ne leur dit plus : « Remboursez-nous une partie de ce que nous payons pour vous », mais : « Payez vous-mêmes ». Une première manifestation de cette tendance se trouve dans les diverses dispositions législatives ou réglementaires, allongeant la liste des dépenses obligatoires mises à la charge des budgets locaux que nous avons eu plusieurs fois l'occasion de signaler. Le rapport de la commission chargée d'étudier les réformes à apporter dans le régime financier des colonies, et la proposition de loi de M. Siegfried tendent également au même but.

La commission instituée au ministère des colonies pour « examiner les budget locaux des colonies, tant au point de vue financier qu'au point de vue des questions organiques qui s'y rattachent, afin d'amener, par des économies ou par un meilleur emploi des ressources locales, la réduction des subventions de la métropole », a adressé son rapport au ministre le 23 juin 1899 (3). Elle conclut à l'abandon résolu et définitif de la doctrine de l'assimilation financière. Le principe dont l'adoption s'impose, dit-elle, est celui-ci : « Les colonies disposent de tous leurs revenus ; elles supportent toutes leurs dépenses ». Donc, plus de dépenses dites de souveraineté payées par la métropole. Entrant ensuite dans les détails, le rapport de la commission aboutit aux conclusions suivantes. Laissant de côté les colonies naissantes (dont certaines, la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Dahomey, ne coûtent rien au budget) et l'Indo Chine qui acquitte toutes ses dépenses civiles, il se borne à l'examen de dix budgets locaux. Trois colonies, le Sénégal, la Guyane et la Réunion pourraient, dès maintenant, supporter toutes leurs dépenses civiles. L'Inde le pourrait également si on lui restituait le produit de la rente payée par le gouvernement des Indes anglaises. Les six autres colonies : Mayotte, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Pierre et Miquelon, la Nouvelle-Calédonie et l'Océanie, ne seraient en état de faire face à ces dépenses qu'à la condition de recevoir de la métropole une subvention annuelle. Mais cette subvention pourrait être réduite progressivement de manière à disparaître dans quelques années. Nombreuses sont, en effet, les économies à réaliser. Le rapport critique notamment le nombre démesuré des fonctionnaires par rapport à la superficie de ces colonies, l'élévation des frais de perception qui absorbent de 20 à 30 0/0 du

(1) Voir notre chronique coloniale dans cette *Revue*, n° de juillet-août 1897, p. 111.
(2) La contribution des colonies figure en recettes au budget de 1899 pour une somme de 462.830 fr. (voir art. 19 de la loi de finances).
(3) Voir le texte de ce rapport dans le *J. off.* du 28 juillet.

produit de l'impôt, l'exagération des suppléments, des indemnités de logement et des frais de bureau qui grossissent les traitements des fonctionnaires (1), l'abus des subventions accordées à des particuliers ou à des associations, etc. Il y a encore bien d'autres observations justes dans ce rapport et ce ne sont pas les seules qui mériteraient d'être faites. Quel dommage que M. le procureur général de la Cour des comptes ait égaré, avant la séance solennelle de rentrée de 1899, le texte de son discours sur la comptabilité coloniale ! (2).

La proposition de loi de M. Siegfried a été déposée sur le bureau du Sénat le 23 décembre 1898 (3). Elle contient une réforme administrative et une réforme financière. Cette dernière se résume en cette phrase : « Toutes les dépenses des colonies sont à leur charge. Toutefois, des subventions pourront leur être accordées par la métropole, notamment pour l'acquittement des dépenses concernant les troupes régulières » (art. 12). C'est toujours le même principe d'autonomie financière. Mais pourquoi M. Siegfried refuse-t-il (art. 18) d'étendre ce principe excellent aux Antilles et à la Réunion ?

Quoi qu'il en soit, la question est à l'ordre du jour. Les hommes compétents ont indiqué la solution. Au Parlement maintenant de réaliser la réforme.

7. — Les droits politiques et les libertés locales. — Nous avons signalé dans nos deux dernières chroniques le mouvement de réaction très sensible qui se produit dans les esprits depuis quelques années contre l'extension aux colonies des libertés politiques de la métropole. Un ouvrage intéressant et qui contient d'ailleurs nombre d'observations instructives, la *Psychologie de la colonisation française* de M. Léopold de Saussure, est une manifestation curieuse de cet esprit nouveau. C'est bien l'esprit nouveau en effet, au sens autrefois si amèrement reproché à Spuller, qui inspire ce livre. L'auteur nous demande de rompre, en matière coloniale, avec l'ancienne tradition philosophique et républicaine. Nous avons eu tort, d'après lui, de transporter les droits de l'homme au-delà des mers. Les tentatives d'assimilation par l'école, par l'éducation, par les institutions, n'ont donné que des désillusions. Cette assimilation est contre nature. Entre les caractères mentaux de l'indigène et ceux du blanc, la différence est irréductible. La concession de nos droits politiques à des hommes d'une autre race est d'autant plus regrettable que les mesures de ce genre sont à peu près irrévocables.

Ce n'est pas ici le lieu d'examiner cette thèse qui dans les congrès colo-

(1) Le rapport signale notamment le fait suivant. Un supplément colonial, dont le principe est très équitable, vient s'ajouter au traitement d'Europe pour les fonctionnaires coloniaux. Or, certains de ces fonctionnaires, recrutés sur place, servent dans leur pays d'origine. Ils touchent, eux aussi, ce supplément colonial et cependant les raisons qui en justifient l'existence sont loin d'être aussi puissantes en ce qui les concerne, sans toutefois disparaître complètement.

(2) Signalons à ce sujet une petite réforme destinée à assurer plus de régularité dans la comptabilité coloniale. La vérification des comptes des protectorats de l'Indo-Chine, confiée autrefois à une commission spéciale du ministère des colonies, est faite aujourd'hui par la cour des comptes (D. 9 janvier 1899).

(3) *J. off.*, doc. parl., Sénat, sess. ord., 1899, p. 25.

niaux a généralement le don de soulever des discussions passionnées chez des adversaires également convaincus. Le progrès des idées socialistes à la Guadeloupe et les incendies nombreux dus à la malveillance qui se sont produits au début de cette année semblent malheureusement venir à l'appui des réflexions de M. de Saussure sur l'assimilation en pays créole. Mais est-il bien juste d'en rendre responsable la liberté politique ? Quand même le droit de suffrage n'aurait pas été accordé aux noirs, les haines de race n'en existeraient pas moins et les antagonismes sociaux qu'elles recouvrent seraient tout aussi irréductibles.

Quoi qu'il en soit, la tendance actuelle est de corriger, autant que faire se peut, les abus de la liberté politique aux colonies. Un gouverneur général qui n'est autre que M. Doumer a obtenu du pouvoir central un décret restreignant en Indo-Chine la liberté de la presse étendue à la légère à ce pays par la loi du 29 juillet 1881 (D. 30 décembre 1898). Un décret du 10 septembre 1899 a diminué dans l'Inde française l'influence exercée par les Indiens renonçants dans les assemblées locales. Jusqu'à ces temps derniers, il y avait dans chaque établissement trois listes électorales : Européens, Indiens renonçants et Indiens non-renonçants, chaque liste nommant un nombre égal de réprésentants. Désormais, il n'y aura pas que deux listes. Ceux des Indiens renonçants offrant certaines garanties énumérées par le décret (avoir renoncé à leur statut personnel depuis plus de 15 ans et de plus avoir obtenu un diplôme universitaire ou une décoration française ou bien avoir exercé pendant 5 ans une fonction publique ou un mandat électif) voteront avec les Européens ; les autres voteront avec les indigènes non renonçants. Jusqu'ici les renonçants, en se portant d'un côté ou de l'autre, formaient la majorité. A l'avenir les Européens pèseront dans la balance du même poids que les Indiens.

Dans les établissements de l'Océanie, on a voulu réprimer un autre genre d'abus. Les représentants du chef-lieu exercent au sein des conseils généraux de plusieurs colonies une influence exagérée. Le conseil général où ils forment la majorité devient ainsi la doublure du conseil municipal du chef-lieu, et cela ne va pas sans inconvénients. La plus grande partie des ressources du budget local est dépensée dans l'intérêt de cette ville, et, dans les parties éloignées de la colonie, les travaux les plus utiles sont négligés. C'est là une situation anormale préjudiciable au développement de la colonie dont le territoire est délaissé, sauf le seul point où toute la vie se trouve concentrée. Comment y remédier ? Par une répartition différente du nombre des conseillers entre les diverses circonscriptions ? Cela est possible en général (1), mais, dans l'Océanie, il fallait chercher un autre remède. Voici en effet comment les choses se passaient. Les archipels excentriques (Marquises, Tuamotu, Gambier, Tubuai et Rapa), avaient huit représentants au conseil général, mais, en fait, ils étaient obligés de choisir ces représentants parmi les habitants du chef-lieu. Il

(1) A la Guyane, le changement a été fait à rebours. Le décret du 19 août 1899 a porté de 7 à 9 le nombre des représentants de la ville de Cayenne au sein du conseil général qui compte en tout 16 membres. Les élus du chef-lieu forment donc désormais à eux seuls la majorité de l'Assemblée.

était en effet difficile de trouver dans ces archipels une personne susceptible de faire partie du conseil général, et d'ailleurs par suite de l'éloignement ce représentant local aurait pu difficilement assister aux séances. Par suite, Tahiti obtenait tout, et le conseil général ne faisait rien pour les autres îles qui fournissaient cependant près de la moitié des recettes du budget local. Les décrets du 10 août 1899 ont décidé que les îles Marquises, les îles Tuamotu, les îles Gambier, Tubuai et Rapa cesseraient à l'avenir d'être représentées au conseil général qui ne comprendra plus que 11 membres (4 pour Papeete et 7 pour le reste de Tahiti et Morea). Elles formeront autant d'établissements distincts ayant chacun son budget propre qui sera arrêté par le gouverneur en conseil privé. En définitive le champ d'action du conseil général se trouve réduit, et les pouvoirs du gouverneur en sont accrus d'autant.

8. — Réformes administratives et judiciaires. — Il serait oiseux de rappeler sous cette rubrique tous les décrets qui ont touché à l'organisation administrative de nos colonies pendant l'année écoulée, décrets qui, pour la plupart, n'intéressent guère que le personnel. Un seul mérite véritablement cette épithète de réforme, c'est celui du 17 octobre 1899 qui a opéré la *dislocation du Soudan* (1). Le Soudan français était cette immense colonie, située dans l'intérieur des terres et ne communiquant avec la mer que par l'intermédiaire des colonies côtières du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey. Désormais plus de Soudan. Chacune de ces quatre colonies s'augmentera de la portion du domaine soudanais qui se trouvait dans son hinterland. A cela deux raisons : 1° les réclamations du commerce ; les négociants du Sénégal qui faisaient des affaires au Soudan se plaignaient des formalités et des frais occasionnés par le passage de leurs marchandises d'une colonie dans l'autre ; 2° une raison d'économie. Le Soudan coûtait cher. Des visées trop ambitieuses, des expéditions militaires dont l'urgence n'était pas bien démontrée entraînaient chaque

(1) Voici le texte de cet important décret :

Art. 1er. — Les territoires ayant constitué jusqu'à ce jour les possessions du Soudan français cessent d'être groupés en une colonie ayant son autonomie administrative et financière.

Les *cercles* de Kayes, de Bafoulabé, de Kita, de Satadougou, de Bamako, de Ségou, de Djenné, de Nioro, de Goumbou, de Sokolo et de Bougouni sont *rattachés au Sénégal*.

Les *cercles* de Dinguiray, de Siguiri, de Kouroussa, de Kankan, de Kissidougou et de Beyla sont rattachés à *la Guinée française*.

Les *cercles ou résidences* de Odjenné, de Kong et de Bouna sont rattachés à *la Côte d'Ivoire*.

Les cantons de Kouala ou Nebba au sud de Liptaka et le territoire de Say comprenant les cantons de Djennaré, de Diogoré, de Folmongani et de Bouton sont rattachés *au Dahomey*.

Les cercles ou résidences de la circonscription dite « région nord et nord-est du Soudan français », savoir ceux de Tombouctou, de Iumpi, de Goundam, de Bandiagara, de Dori et de Ouagouya, ainsi que les cercles ou résidences de la circonscription dite région Volta, savoir ceux de San, de Ouagadagou, de Léo, de Kouri, de Sikasso, de Bobo Dioulassou et de Djebougou, forment *deux territoires militaires, relevant du gouverneur général et placés sous la direction de deux commandants militaires*.

Art. 2. — Le gouverneur général de l'Afrique occidentale française est chargé de la *haute direction politique et militaire* de tous les territoires dépendant du Sénégal, de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey.

Art. 3. — Un *officier général* ou supérieur remplit à Saint-Louis, auprès du gou-

année des crédits supplémentaires. Tout à côté, des colonies cotières, comme la Guinée, faisaient face à toutes leurs dépenses, se conduisant fort sagement. Avec le système nouveau, les frais qu'entraînait l'administration du Soudan seront partagés respectivement entre ces diverses colonies et on peut espérer que la progression des dépenses militaires sera enrayée.

Ces suppressions de colonies sont de nature à entraîner une foule de difficultés curieuses au point de vue juridique. Que devient la législation d'un pays disloqué ? A quels textes sont soumis ces débris épars ? Quelle va être la répercussion d'une mesure de ce genre sur les différentes institutions administratives ? Toutes questions dont on ne paraît guère se préoccuper, mais qui, dans des régions dont l'organisation serait moins rudimentaire et où la population européenne serait plus nombreuse, entraîneraient une foule de difficultés inextricables.

L'organisation administrative de nos possessions du continent africain, étant donné son caractère encore provisoire, est d'ailleurs sujette à de fréquentes modifications. Un décret du 23 octobre 1899 sépare dans les pays de protectorat du Sénégal les fonctions d'administrateur et celles de comptable. Désormais les impôts seront perçus et les dépenses payées non plus par les administrateurs mais par des receveurs régionaux qui sont institués à cet effet. Un autre décret du 11 octobre 1899 réorganise le conseil d'administration des colonies de la Guinée, de la côte d'Ivoire, du Dahomey et de la côte française des Somalis, en portant de deux à trois le nombre des conseillers pris parmi les notables et en donnant au gouverneur le droit de choisir les trois fonctionnaires qui feront avec lui partie du conseil.

A l'autre extrémité de l'Afrique, à la suite de désordres qui se sont produits à la grande Comore au mois d'août dernier, l'autorité du gouverneur de Mayotte sur l'archipel des Comores a été renforcée par le décret du 9 septembre 1899. Ce décret réorganise sur des bases nouvelles l'administration de ces petites îles.

L'unification administrative de l'Indo-Chine a fait de nouveaux progrès. Le décret du 20 janvier 1899 établissant une direction des affaires civiles,

verneur général, les fonctions de *commandant supérieur des troupes de l'Afrique occidentale.*

Son autorité s'exerce au point de vue militaire et sous la haute direction du gouverneur général, dans les colonies du Sénégal, de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey. *Les troupes placées sous son commandement sont, selon les nécessités politiques, réparties entre ces diverses colonies.*

Art. 4. — Les recettes et les dépenses des cercles ou résidences de l'ancienne colonie du Soudan français rattachés au Sénégal, y compris ceux des territoires militaires, forment un *budget autonome.*

Ce budget est *arrêté chaque année par le gouverneur général en conseil privé.* Le gouverneur général a l'ordonnancement des dépenses, mais il peut sous-déléguer les crédits qui sont à sa disposition.

Il est pourvu à l'exécution des engagements financiers pris par l'ancienne colonie du Soudan français sur les ressources de ce budget spécial.

Art. 5. — Les recettes et les dépenses des territoires rattachés à la *Guinée française* à la *Côte d'Ivoire* et au *Dahomey* sont *inscrits respectivement aux budgets locaux de ces différentes colonies.*

Art. 6. — Toutes dispositions contraires au présent décret sont et demeurent abrogées.

le décret du 19 avril 1899 créant un résident supérieur pour tout le Laos, le décret du 16 septembre unifiant le personnel des services civils de l'Indo-Chine, le décret du 22 septembre créant un receveur principal des douanes et régies sont autant de manifestations de cette tendance à centraliser les divers services administratifs de l'Indo-Chine. Cette centralisation est utile. C'est en réalité la conséquence naturelle de l'institution d'un gouvernement général de l'Indo-Chine.

On ne peut en dire autant de la centralisation qui consiste à faire décider par le Pavillon de Flore une foule de questions de détail qui seraient beaucoup mieux résolues par les autorités qui sont sur place. La proposition de loi, déposée sur le bureau du Sénat par M. Siegfried le 23 décembre 1898, dont nous avons parlé plus haut (1), a pour objet de donner aux gouverneurs plus d'initiative et d'autorité et d'accroître la décentralisation. Cette proposition intéressante serait sans doute susceptible d'être améliorée. Le texte proposé ne réalise pas complètement l'objectif visé et laisserait subsister dans bien des cas la centralisation abusive dont souffrent nos colonies. Il restreint au lieu de les accroître les pouvoirs législatifs des gouverneurs. Mais il n'en constituerait pas moins, s'il était voté, un réel progrès, et il est à souhaiter que le Parlement le discute à bref délai.

En attendant, un premier pas vient d'être fait dans la voie de la décentralisation. Le décret du 1er novembre 1899 transporte des bureaux de l'administration centrale aux gouverneurs le droit d'accorder des congés de toute nature aux divers fonctionnaires coloniaux. Mais cela est évidemment insuffisant.

L'organisation judiciaire des colonies a reçu en 1899 quelques développements secondaires. Grâce à l'économie résultant de la suppression de plusieurs postes de juge suppléant à Saïgon, on a pu créer à Tourane une justice de paix à compétence étendue (D. 25 mars 1899). Un crédit voté par le conseil général du Sénégal a permis d'accroître le personnel judicaire de cette colonie et de créer à la Cour d'appel de Saint-Louis une chambre des mises en accusation (D. 11 août 1899). Encore une manifestation de la tendance signalée ailleurs (2) vers l'autonomie financière des colonies. La métropole leur dit : « Vous voulez d'autres fonctionnaires, payez-les ». Enfin, un décret du 23 novembre 1899 a placé un magistrat de carrière à la tête du conseil d'appel de Libreville en prévision des difficultés juridiques que pourront faire naître les nombreuses concessions accordées dernièrement dans le Congo français à des capitalistes européens.

9. Garde et défense des colonies. — La menace d'un conflit avec l'Angleterre au moment des incidents de Fachoda a attiré violemment l'attention sur l'insuffisance de nos moyens de défense aux colonies. Force fut alors de prendre hâtivement les précautions élémentaires qui n'auraient jamais dû être négligées. Jusque-là on avait vécu sur cette idée que la

(1) Voir p. 308.
(2) Voir p. 307.

pacification des colonies nouvellement conquises devait entraîner comme conséquence le retrait progressif des troupes qui avaient combattu dans ces possessions et une diminution graduelle des dépenses militaires. On ne songeait pas que nous pourrions avoir à combattre au delà des mers un adversaire européen, que la possession d'un domaine colonial étendu peut créer des causes nouvelles de conflit avec telle ou telle puissance colonisatrice et multiplie en même temps les points vulnérables (1). Ce n'est pas avec quelques milliers d'hommes à peine que l'on peut garder efficacement des pays, comme l'Indo-Chine ou Madagascar, qui sont plus grands que la France. En même temps il importe d'assurer en cas de conflit les communications télégraphiques de ces colonies. Or, la presque totalité des câbles sous-marins qui leur permettent de communiquer avec la métropole sont entre les mains de compagnies étrangères.

Le gouvernement dut courir au plus pressé, garnir nos colonies de troupes et de matériel. L'effectif des troupes stationnées aux colonies (non compris l'Algérie et la Tunisie) fut porté progressivement à 57.000 hommes environ. Un décret du 3 juin 1899 organisa des approvisionnements de réserve dans les colonies pour le service des troupes. On détermina les points d'appui de la flotte : Fort de France à la Martinique, Dakar au Sénégal, Saïgon et le Cap St-Jacques en Cochinchine, Port-Courbet dans la baie d'Along au Tonkin, Nouméa en Nouvelle-Calédonie, Diego-Suarez à Madagascar (Décr. du 1er avril 1899, rapportant et remplaçant des décrets hâtifs pris à la fin de 1898). Actuellement le comité technique militaire des colonies, réoganisé dans le sens d'un accroissement notable de compétence et d'autorité, étudie un programme général de défense.

Un nouveau projet de loi sur l'armée coloniale a été déposé par le général de Galliffet au début du mois de décembre 1899. Il repose tout entier sur ce principe auquel la commission de l'armée de la Chambre s'est attaché avec ténacité depuis 1883 et qui gagne de plus en plus de terrain dans l'opinion des hommes compétents : l'armée coloniale relève du ministre de la guerre. Peut-être cette fois les résistances qui ont fait jusqu'ici échouer les projets antérieurs finiront-elles par céder.

La question des câbles sous-marins, qui a fait l'objet d'un intéressant rapport de M. Siegfried au conseil du commerce extérieur, a été également examinée en conseil des ministres. Les lignes à construire ont été ainsi arrêtées par ordre d'urgence. En première ligne : d'Oran à Saint-Louis, de Kotonou au Congo (Saint-Louis et Kotonou étant reliées par une ligne télégraphique terrestre), de Madagascar à la Réunion, de Hué à un point à déterminer au nord de Hong-Kong. Plus tard on reliera le Congo à Madagascar et la Réunion à l'Indo-Chine et ainsi nos grandes colonies seront reliées entre elles et à la métropole *via* Oran par une série de lignes contournant le continent africain. Des câbles sous-marins de St-Louis à Kotonou et de Brest à St-Louis compléteraient ce réseau télégraphique en le doublant en quelque sorte sur la première partie de son parcours. L'idée

(1) Rapport de M. Doumergue sur le budget du ministère des colonies pour l'année 1899, *J. O.*, doc. parl., Chambre, Sess. ord., 1899, p. 2455 et suiv.

coûteuse d'une ligne passant par la Mer Rouge et Djibouti et bifurcant à l'est vers l'Indo-Chine et au sud vers Madagascar, contre laquelle s'élevait plus d'une objection, se trouve ainsi abandonnée. Reste à savoir si la construction et l'exploitation de ce réseau de câbles seront entreprises par l'Etat ou concédées à une compagnie. Aussitôt ce point réglé, le projet de loi sera déposé.

Le Parlement paraît d'ailleurs disposé à l'heure actuelle à résoudre rapidement ces questions. Dans la discussion du budget des colonies pour 1900(1), on a surtout parlé de la défense des colonies. L'adoption de l'amendement Guillain ajournant le vote des dépenses militaires des colonies et invitant le gouvernement à reviser ses propositions budgétaires pour les mettre en rapport avec l'importance des effectifs à entretenir et des travaux à exécuter en 1900 est l'indice d'une réelle bonne volonté dont il est expédient de profiter. Tout le monde comprend aujourd'hui en France qu'il est urgent de se décider et d'agir. Agissons donc. Si l'alarme de 1898 a en définitive pour résultat l'organisation de la défense de nos colonies et la constitution d'un réseau de câbles sous-marins français, elle n'aura pas été inutile.

On s'est enfin décidé à utiliser pour la défense du territoire colonial la bonne volonté des créoles de nos vieilles colonies. La loi du 15 juillet 1899 sur le service militaire, mise d'abord en vigueur à la Réunion, vient d'être cette année appliquée aux Antilles par le décret du 3 février 1899 relatif à l'organisation du service du recrutement à la Martinique et à la Guadeloupe. Un autre décret du 25 mars 1899 rétablit le corps des cipahis de l'Inde supprimé par mesure d'économie l'année précédente.

ARTHUR GIRAULT,
Professeur d'économie politique à l'Université de Poitiers.

(1) *J. Off.*, Chambre des députés, Débats parl., Séances des 8 et 11 décembre 1899.

CHRONIQUE POLITIQUE

ANGLETERRE

(1899 à 1900)

SOMMAIRE : Du peu d'intérêt que présente la législature. — 1. Tithe Rent charge Rates Act. — 2. London government Act. — 3. Board of Education Act. — 4. La session d'automne et la guerre Sud-africaine.

Plus d'une fois, dans les chroniques anglaises que j'ai fournies à la *Revue du Droit Public*, il m'a fallu signaler le peu d'intérêt présenté dans ces dernières années par la politique intérieure. Ce chômage relatif s'explique de diverses façons. L'intérêt toujours croissant des affaires étrangères et coloniales, les tendances « impérialistes » qui accaparent l'attention publique et inspirent les discours les plus retentissants, le relâchement qui a suivi la disparition de la personnalité de M. Gladstone, la réaction consécutive à l'activité législative des années précédentes, l'importance de la majorité gouvernementale, tout y a un peu contribué. La session qui a commencé le 7 février 1899 et s'est terminée le 9 août, n'a guère fait exception à la règle. A part les discussions qui ont été incidemment soulevées à propos de la Chine, du Soudan et des différentes questions africaines, et à part certains débats sur la discipline dans l'Eglise anglicane, qui n'ont toutefois produit aucun résultat législatif, l'œuvre accomplie n'a offert, au point de vue du grand public, qu'un intérêt tout à fait secondaire. Du reste, au moment où j'écris, on ne songe qu'aux événements qui se déroulent de jour en jour dans l'Afrique du sud, et les faits politiques de la session dernière paraissent déjà appartenir au Moyen Age.

Il convient toutefois de signaler trois mesures votées durant la période pendant laquelle le Parlement a siégé, et qui, sans être de la plus haute importance, se distinguent néanmoins par certains traits saillants de toutes les autres lois qui ne possèdent qu'un intérêt fort restreint. Le *Tithe Rent Charge Rates Act*, le *London government Act* et le *Board of Education Act* ne sont pas, il est vrai, des mesures qui traitent d'une manière complète des sujets auxquels ils se rapportent : la première, par exemple, est une espèce de corollaire de l'*Agricultural Rates Act* de 1896 au profit, cette fois, non de la propriété foncière agricole, mais du clergé ; la deuxième applique, jusqu'à un certain point, aux divers arrondissements dont Londres se compose les principes introduits par l'*Act* de 1888 à l'égard de la capitale envisagée comme un tout ; la troisième constitue un premier pas, peu considérable en lui-même, mais absolument nécessaire et longtemps désiré dans la voie du remaniement et de la réorganisation du système d'instruction publique qu'il faudra entreprendre plus tard.

1. — TITHE RENT CHARGE RATES ACT, 1899, 62 and 63 Vict., ch. 17. — On se rappelle qu'en 1896 l'*Agricultural Rating Bill*, introduit à la suite

d'un rapport présenté *ad interim* par la Commission chargée d'examiner la situation de l'agriculture, établissait le principe que l'Etat se chargeait au moyen de subventions distribuées par l'intermédiaire des conseils de comté, du paiement de la moitié des impôts locaux prélévés sur la propriété foncière agricole. En même temps une commission, que Lord Balfour of Burleigh a présidée, a été nommée dans le but d'étudier la situation actuelle des finances locales et le meilleur moyen de porter remède à la situation. Le 16 décembre 1898, la commission a publié son premier rapport [C, 9141] document de haute valeur pour ceux qui désirent se rendre compte du système d'administration financière qui prévaut à l'égard des recettes et des dépenses dans les différentes localités. Ce rapport, toutefois, ne donne jusqu'à présent qu'un aperçu général des questions à résoudre; et l'on n'a pas encore essayé d'établir un projet de loi sur ces indications. Cependant un mois plus tard, un peu avant la rentrée des Chambres, la commission publia un second rapport, se bornant à la question des impôts locaux recouvrés par les receveurs de dîmes. C'est sur ce second rapport, publié *ad interim* et n'envisageant qu'un seul des nombreux aspects de cette question de la révision des finances locales, que le gouvernement a établi le projet de loi qui a été voté, après des discussions assez prolongées, mais sans modification aucune, sous le titre indiqué ci-dessus. Les partisans du projet ont soutenu que les griefs des membres du clergé à l'égard de cette taxe avaient un caractère exceptionnel, que leur situation sous ce rapport avait empiré depuis 1896, et qu'ils constituaient la seule portion de la communauté dont on pouvait dire qu'ils payaient un impôt local sur leur revenu professionnel. Les adversaires du projet, par contre, ont nié que les dîmes fussent à proprement parler un revenu professionnel, ont déclaré que la question des obligations financières locales avait été suffisamment calculée au profit du clergé lors de la commutation des dîmes en 1836, et se sont opposés à une extension du système des subventions à moins que celle-ci ne fût accompagnée d'une révision générale des finances autres que celles de l'Etat. Ils ont préconisé la nécessité d'une solution complète, et non partielle, de ces questions, les ennemis du Bill y ont vu d'ailleurs une nouvelle dotation du clergé anglican au moyen des fonds nationaux, et par conséquent une atteinte au principe de l'égalité religieuse. Le résultat en est que désormais l'Etat paie la moitié des impôts locaux prélevés sur les dîmes que reçoivent les bénéficiers. Le total peut être évalué à environ £ 87.000, somme qui sera déduite du surplus de certaines subventions précédentes, partagées entre les comtés et les municipalités. Les subventions nationales accordées aux localités par l'*Act* de 1896 s'élevaient en 1897-8 à £ 1.667.103, et en y comptant les subventions antérieures, à la somme d'environ neuf millions et demi de livres sterling. On se demande jusqu'où ce système de subventions va être poussé. Il est évident qu'on ne peut ni l'abolir ni en arrêter le progrès, mais la nécessité s'impose de le diriger de telle manière qu'il heurte le moins possible les principes économiques sur l'équilibre des budgets locaux dépendant, sauf exception, de l'équilibre des recettes et des dépenses de la localité même.

2. — London Government Act, 1899, 62 and 63 Vict., ch. 14. — Cette mesure continue la réorganisation administrative de la ville de Londres, commencée par le *Local Government Act* de 1888. L'*Act* de 1888, qui a établi dans chaque comté un conseil de comté et un certain nombre de *district councils* ou conseils d'arrondissement, s'est contenté d'établir à Londres un conseil de comté, sans toucher aux arrondissements, entre lesquels la capitale est subdivisée. Durant les dix dernières années le *London Country Council* a eu le temps d'entreprendre des travaux gigantesques pour l'assainissement et l'embellissement de la capitale, et de tenter des expériences très intéressantes et en somme très utiles dont les habitants de Londres ont déjà pu bénéficier. Le conseil, toutefois, n'a pu accomplir cette œuvre sans se faire un bon nombre d'ennemis. Les adversaires se plaignent, en effet, qu'il tend à trop accaparer, à trop empiéter et à trop dépenser. Ses amis aussi, tout en défendant le but et les méthodes qu'il poursuit avec un zèle et un dévouement à la hauteur de la tâche qui lui incombe, admettent que la concentration des pouvoirs municipaux entre les mains d'un conseil unique offre des difficultés et des dangers considérables, et qu'une ville ayant une population de plus de quatre millions et demi, qui continue de s'augmenter rapidement, et dont les limites s'étendent presque chaque année, ne peut guère être traitée comme une municipalité ordinaire. Le Bill de 1899 s'est donc efforcé de décentraliser jusqu'à un certain point le gouvernement de Londres, tout en réformant l'administration des arrondissements. Les 30 *vestries* et les 12 *districts boards* qui se partageaient auparavant les pouvoirs administratifs qui leur restaient, après la constitution du *Country Council*, quant aux différents arrondissements, ont été abolis. A leur place on a créé un certain nombre de conseils municipaux, fixés provisoirement au chiffre de 28, dont l'organisation et les pouvoirs ressembleront à ceux qui existent dans les municipalités actuelles dans le reste de l'Angleterre, mais avec la différence que le conseil de comté de Londres continuera d'exercer les pouvoirs d'administration centrale, un peu amoindris, il est vrai, mais encore très importants.

La nouvelle loi, dont l'application doit commencer au mois de novembre 1900, contient une foule de détails qui ont été longuement discutés surtout, cela va sans dire, par les représentants de Londres au Parlement. M. Herbert Gladstone, au nom de l'opposition, tout en reconnaissant la nécessité de la réforme du gouvernement des districts, a soutenu que le projet aurait pour résultat de diminuer l'autorité du conseil de comté, de porter atteinte à l'unité de la capitale, d'empêcher l'élaboration des travaux publics et d'arrêter la grande œuvre inaugurée par le Conseil pour satisfaire aux désirs de la population entière. La mesure, à son avis, était l'effort d'un particularisme réactionnaire. A la suite des critiques ainsi faites, le gouvernement a consenti à modifier plusieurs des parties les plus attaquées du projet. Certains pouvoirs administratifs, par exemple, qu'on voulait transférer purement et simplement aux nouvelles municipalités, ne pourront être délégués qu'avec le consentement préalable du conseil de comté. L'opposition a aussi critiqué, soit l'importance exagérée accordée par le Bill à Westminster parmi les nouvelles municipalités, soit surtout

l'omission de la Cité de Londres. La Cité, en effet, n'a été touchée ni par la mesure de 1888, ni par celle de 1899 : elle continue à occuper la position historique, privilégiée et exceptionnelle dont l'origine se perd dans la nuit des temps ; ainsi le *Lord Mayor* de Londres, qui se trouve à la tête d'une population presque soixante fois moins grande que celle à laquelle préside le *Chairman* du *London Country Council*, forme toujours un lien avec ce passé reculé. Enfin une question non moins vivement discutée a été celle de l'éligilité des femmes aux positions d'*alderman* et de *councillor* dans les nouvelles municipalités. La Chambre des Communes a décidé en leur faveur. La Chambre des Lords, par contre, a rejeté cet amendement, et lorsque le Bill est retourné à la Chambre des Communes, au mois de juillet, cette dernière a mieux aimé, vu la clôture prochaine de la session, ne pas maintenir sa décision préalable.

3. — Board of Education Act, 1899, 62 and 63 Vict., ch. 33. — Au mois de mars 1894, une Commission que M. Bryce a présidée, fut nommée avec mission d'étudier le meilleur moyen de réorganiser, ou plutôt d'organiser le système d'instruction secondaire en Angleterre. En octobre de l'année suivante les résultats de l'enquête et les recommandations relatives à la législation qu'il s'agissait d'introduire, furent publiés en neuf volumes. Le rapport même se divise en quatre parties, dont la première envisage la question du point de vue historique ; la seconde explique la situation actuelle ; la troisième contient une analyse et une critique des témoignages recueillis, et la quatrième expose les conclusions arrêtées par la Commission. Les résolutions émises formeront tôt ou tard la base de projets de loi qui réorganiseront les méthodes actuellement suivies. Mais la tâche qui incombe aux gouvernements futurs a été facilitée par le *Board of Education Act* de 1899, introduit par le duc de Devonshire, et voté à l'unanimité par les deux Chambres, en dépit de critiques de détail, et des regrets motivés sur ce fait que le Bill se contentait d'opérer des changements modestes. Jusqu'à présent le contrôle de l'instruction publique (et par cela on entend peu de chose en dehors de l'instruction élémentaire) a été entre les mains du président du Conseil et du « vice-président du Comité du Conseil relatif à l'éducation », ce dernier étant une espèce de ministre de l'instruction publique, doté de pouvoirs fort restreints et tenu d'une responsabilité mal définie. Dorénavant et à dater du mois d'avril 1900, il y aura un *Board*, ou conseil, organisé comme le *Board of Trade*, le *Board of agriculture*, ayant à sa tête, comme président, le ministre directement responsable devant le Parlement. Aussi, lorsque le nouveau Board aura eu le temps de s'organiser complètement, en vertu de la mesure votée le gouvernement pourra lui transférer, au moyen d'un ordre signé par la Reine dans son conseil privé, et sans un Act de Parlement spécial, les pouvoirs que la *Charity Commission* et le *Board of Agriculture* exercent en ce moment en fait d'éducation. La *Charity Commission*, par exemple, surveille au point de vue financier et à plusieurs autres, la plupart des écoles secondaires établies à l'aide de fondations, et le *Board of agriculture* se charge de pourvoir de certaine façon à l'instruction technique agricole. D'autre part l'Act institue aussi un Comité aux attributions purement consultati-

ves, dont le nouveau président pourra utiliser les avis et dont la composition doit être pour deux tiers au moins de représentants des Universités et de certaines institutions scolaires. Ce comité pourra aussi être chargé par le *Board of Education* de la tâche d'établir un registre de professeurs et d'instituteurs. Le *Board* pourra envoyer ses inspecteurs visiter les écoles secondaires ; mais le *Board* ne peut, le cas échéant, imposer ni son système ni même ses appréciations. Ainsi on peut dire que cette loi ne constitue à vrai dire qu'un premier pas dans la direction voulue, et qu'il faudra bientôt avancer au-delà des limites que comporte la présente mesure.

3. La Session d'automne et la guerre Sud-Africaine. — Le 17 octobre le Parlement a été de nouveau convoqué, pour cause d'urgence, dans le but de voter les dépenses que la guerre dans l'Afrique du Sud a rendues nécessaires. Il serait inutile de décrire en détail la série d'événements qui ont suivi l'appel aux armes. Les vicissitudes diplomatiques se trouvent racontées dans les livres bleus qui ont parus à peu d'intervalle les uns des autres ; la question, d'ailleurs, appartient déjà à l'histoire contemporaine, et non pas exclusivement à la chronique parlementaire anglaise. Il convient, toutefois, de signaler la pétition du 28 mars 1899, signée par 21,684 Uitlanders habitant le Transvaal, transmise à la Reine par sir Alfred Milner et contenant un exposé de griefs ; la dépêche que sir Alfred Milner a envoyée le 4 mai à M. Chamberlain, donnant un aperçu général de la situation, telle qu'elle existait alors ; les comptes-rendus de la conférence qui a eu lieu à Bloemfontein, du 31 mai au 5 juin, entre le président Krüger et sir Alfred Milner, sans toutefois produire de résultats ; enfin les dépêches datées des 19 et 30 août, ainsi que des 2, 16 et 21 septembre, indiquent les avant-dernières étapes du conflit diplomatique. Le but que le gouvernement britannique poursuivait en premier lieu était d'obtenir du gouvernement du Transvaal une révision équitable des lois relatives au suffrage, et permettant aux immigrés de faire triompher leurs griefs eux mêmes d'une manière constitutionnelle, de s'assurer l'égalité devant la loi, et de faciliter en même temps la solution des autres questions en litige. Les termes de la question, toutefois, ont été changés peu à peu dans le courant des discussions. Par une note du 9 mai 1899, M. Reitz insistait sur ce double fait, que la convention de 1881 a été entièrement abrogée par celle de 1884, que le Transvaal occupait la position d'un « Etat souverain international » ; cette note provoqua une polémique dans laquelle M. Chamberlain soutint que c'était seulement les clauses de la convention de 1881, et non le principe, qui avaient été mises hors d'usage, trois années plus tard, que la suzeraineté britannique reconnue par le premier de ces actes existait encore, et que par conséquent la thèse relative à « l'Etat souverain international » était absolument inadmissible. De plus, les propositions de sir Alfred Milner relatives à une extension du suffrage ayant échoué, il a fallu recourir à la méthode, appelée par les livres bleus « policy number 2 », et consistant à tâcher d'obtenir par voie diplomatique une rectification en détail des différentes questions qui avaient surgi durant ces dernières années.

Mais, avant que les demandes incluses sous le nom de « policy num-

ber 2 », aient pu être formulées d'une manière définitive, les événements s'étaient précipités. Le 9 octobre le gouvernement du Transvaal présenta un ultimatum demandant: 1° que les différends fussent tranchés par l'arbitrage ; 2° que les troupes anglaises placées près de la frontière fussent immédiatement reculées ; 3° que toutes troupes arrivées en ligne depuis le 1er juin 1899 fussent retirées, et 4° qu'aucun renfort militaire anglais déjà en route ne fût débarqué sur le territoire des colonies anglaises dans l'Afrique du Sud. Cet ultimatum, auquel une réponse devait être envoyée avant cinq heures le 11 octobre, rendait la guerre inévitable. Aucun gouvernement à quelque pays qu'il appartint ne l'aurait pu traiter comme discutable. Les hostilités éclatèrent et, avant peu de jours, les forces du Transvaal, auxquelles s'étaient jointes celles de l'Etat libre d'Orange, envahirent le territoire britannique et du côté de Natal et du côté du Bechuanaland.

Le Parlement, immédiatement convoqué, n'a siégé que du 17 au 27 octobre. Durant cette courte session il a voté les sommes nécessaires et approuvé les mesures militaires que le gouvernement demandait. Un amendement de M. Stanhope, critiquant les méthodes diplomatiques adoptées antérieurement à la déclaration de guerre et surtout certains discours prononcés par M. Chamberlain, a été rejeté par une forte majorité. En effet, quoique certaines critiques aient été élevées à cet égard de la part non seulement de certains adversaires du gouvernement, tels que M. Morley, et de certains de ses amis, tels que sir Edward Clarke et M. Courtney, la Chambre entière a voté à l'unanimité, à l'exception du parti nationaliste irlandais, les crédits que le gouvernement a cru nécessaires pour la guerre. Lord Rosebery, dans le pays, a donné le conseil de l'unité nationale. Lord Kimberley et sir Henry Campbell-Bannerman, les chefs du parti libéral à la Chambre des Lords et à la Chambre des Communes, tout en se réservant le droit de critiquer les négociations précédentes et les déclarations ministérielles, ont insisté sur ce que l'ultimatum des Boers avait rendu la guerre inévitable, et telle qu'il la faudrait poursuivre sans hésitation jusqu'au bout. Enfin, ceux mêmes qui se sont le plus opposés aux procédés diplomatiques des deux ou trois dernières années, et qui ont le plus déploré et condamné l'entreprise du Dr Jameson, reconnaissent que l'absence relative de préparatifs militaires de la part de l'Angleterre, et le caractère extraordinaire des préparatifs du Transvaal, indiquent que ce n'est pas le gouvernement de la première qui a voulu ou attendu la guerre. Malgré les erreurs qui peuvent avoir été commises, la nation entière, d'accord avec les habitants des colonies, est prête à tout faire, quelles que soient les péripéties de la campagne, pour maintenir ses droits et sa position dans l'Afrique méridionale.

FRANCIS SEYMOUR STEVENSON,
membre du Parlement.

GRÈCE

(Février-Novembre 1899)

Sommaire : 1. Les élections législatives. — 2. L'ouverture de la Chambre ; le discours du trône. — 3. Le cabinet Theotokis. — 4. Les travaux parlementaires. — 5. Les réformes fiscales et économiques. — 6. Les réformes administratives. — 7. Les élections municipales.

1. Les élections législatives. — Les élections générales eurent lieu le 7 février ; en Grèce les députés sont élus au suffrage universel et à la majorité relative ; il n'y a pas de ballottage. Les élections de 1899 se firent, comme les élections précédentes, non pas sur de véritables programmes politiques, mais bien sur des questions de personne. Ce qui caractérisait au moins les élections précédentes, c'était l'existence de deux partis disciplinés et forts, dirigés par des hommes ayant une autorité réelle sur leurs troupes, MM. Tricoupis et Deliannis. Aux dernières élections le parti tricoupiste, subissant après la mort de son chef le sort inévitable de tous les partis de personnes, s'était disloqué ; le parti delianniste avait subi une vraie débâcle après la guerre, de telle sorte que les électeurs votaient, sauf quelques très rares exceptions, pour les candidats sans programme et même sans chef ; le nombre des candidats *anexartiti* (indépendants) était particulièrement considérable.

Après les élections, c'était le chaos ; le parti delianniste avait subi un véritable désastre ; ce résultat est dû sans doute en grande partie à la malheureuse guerre dont on a voulu rendre responsable le gouvernement de M. Deliannis ; mais de pareils résultats électoraux sont fréquents en Grèce et tiennent à des causes plus profondes : le peuple y a tous les défauts politiques des peuples démocratiques : il aime les changements et il accorde volontiers ses faveurs aux adversaires de ceux qui avaient eu sa confiance pendant quelque temps ; de plus le *spoils system*, qui se pratique en Grèce plus que partout ailleurs (désigné sous le nom barbare de *rousfeti*), aboutit forcément à de telles fluctuations de partis ; tous ceux qui se mettent sous le drapeau d'un parti en vue de places ou d'autres avantages quittent le plus facilement du monde ce parti quand, ce qui arrive presque toujours, il n'a pas pu les satisfaire ; ils se mettent alors du côté du parti adverse espérant mieux réussir, quitte à reprendre le même cercle après des déceptions du même ordre. Le parti tricoupiste avait fait élire un certain nombre de ses candidats, mais sans chef incontestablement reconnu par tous. Avant les élections, des représentants influents de ce parti s'étaient réunis en vue de désigner un *directeur* du parti pendant les élections ; M. Theotokis, ancien ministre tricoupiste, a été chargé de cette mission ; M. Dragoumis, également ancien ministre tricoupiste, homme d'Etat distingué, par beaucoup considéré comme le vrai successeur de Tricoupis, a pris une attitude indépendante et il a combattu séparément. M. Zaïmis, président du conseil, M. Carapanos, ancien

ministre, un archéologue distingué doublé d'un économiste de grande valeur, M. Delegeorges se présentaient également comme chefs de parti. Les élections générales ont donné à chacun de ces hommes politiques un nombre plus ou moins restreint de députés ; si l'on ajoute le grand nombre des députés indépendants ou sans chef reconnu, on comprendra facilement la difficulté de constituer une majorité parlementaire et de composer un cabinet homogène et fort. En présence des opinions douteuses d'un grand nombre de députés qui attendaient la constitution du cabinet pour faire envahir l'administration publique par leurs amis, chaque chef politique calculait les forces de son parti à la Chambre en exagérant considérablement le nombre de ses partisans. En attendant, le cabinet Zaïmis qui avait présidé aux élections restait au pouvoir, mais il était certain qu'après la vérification des pouvoirs des nouveaux députés, il ne saurait s'y maintenir longtemps étant en minorité manifeste.

2. L'ouverture de la Chambre. Le discours du trône. — L'ouverture de la Chambre eut lieu le 4 mars. Jamais pareille cérémonie ne fut aussi solennelle. Le roi lut à la Chambre son discours qui contenait beaucoup de promesses : « Mon gouvernement vous soumettra des projets de loi relatifs à l'organisation d'une inspection générale de toutes les branches des services publics, au recrutement des fonctionnaires..., à l'appel d'hommes compétents de l'étranger en vue de la réorganisation de certains services publics... Mon gouvernement vous soumettra un projet de loi sur la presse... Une des principales préoccupations de mon gouvernement est le développement de la production nationale et l'amélioration des *dèmes* (communes) dont la plupart languissent, ainsi que l'étude d'un projet de décentralisation administrative en vue du développement de véritables institutions d'autonomie locale... On a cru nécessaire de diviser le travail par l'établissement d'un ministère de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Grâce à ce ministère on espère protéger les différentes branches de la production nationale... On préparera des mesures législatives en vue de la protection des personnes occupées dans l'industrie, notamment des femmes et des enfants, et en vue de donner des soins aux ouvriers devenus incapables de travailler à cause de vieillesse ou d'accidents survenus dans l'exercice de leur métier... L'amélioration relative des finances de l'Etat et du crédit public fait espérer que l'équilibre budgétaire sera établi dans l'avenir. Il ne semble pas urgent d'établir de nouveaux impôts... etc., etc. ».

3. — Le cabinet Theotokis. — Le 22 mars le ministère Zaïmis donnait sa démission justifiant cette résolution par les résultats des élections qui ne lui permettaient pas de se présenter comme cabinet parlementaire. On était, après la démission du cabinet, en plein désarroi. Les chefs antitricoupistes ont essayé de s'entendre; MM. Deliannis, Zaïmis, Delegeorges ont tenté de former un cabinet de coalition, mais ils n'ont pas réussi à atteindre ce but. Cela était par avance certain : chez nous, en effet, tout chef de parti quelque peu important cherche à devenir premier ministre et

ne consent que difficilement à entrer comme simple ministre dans un autre cabinet ; et s'il a déjà été président du conseil on est sûr qu'il n'acceptera jamais un simple portefeuille ministériel. Or, la situation étant celle que nous avons définie et aucun parti n'ayant de majorité manifeste à la Chambre, la couronne a laissé entendre qu'elle appellerait au ministère celui des chefs politiques que la Chambre désignerait indirectement par l'élection de son président. Il y a là un curieux phénomène politique qui semble donner raison aux publicistes qui, comme Bagehot par exemple, soutiennent que le ministère dans les pays à gouvernement parlementaire n'est qu'un comité exécutif désigné par la Chambre des députés. Ce qui s'est passé dernièrement en Grèce n'est pas bien loin de ce que proposait Prévost-Paradol dans sa *France nouvelle*, p. 102 : la désignation formelle du président du conseil par la Chambre elle-même. L'élection du président de la Chambre a pris ainsi un caractère purement politique et, comme aux Etats-Unis, elle a concentré tous les efforts des partis. Elle eut lieu le 31 mars ; M. Tsamados, candidat theotokiste, fut élu par 138 voix ; M. Romas, candidat delianniste, n'eut que 37 voix ; M. Topalis, pour qui votèrent les membres du cabinet Zaïmis et les amis du gouvernement, n'eut que 28 voix. Le lendemain, le roi fit appeler au palais M. Theotokis, le président du conseil indirectement désigné par la majorité de la Chambre et il le chargea de constituer le cabinet. M. Theotokis, président du conseil, a pris le portefeuille de l'intérieur ; celui des finances a été donné à M. Simopoulos, député des plus influents ; c'est même grâce à lui que M. Theotokis a pu s'assurer une forte majorité dans la Chambre. M. Theotokis n'est souvent que *primus inter pares* ; il se qualifiait lui-même dans un discours politique qu'il prononçait dans un grand banquet offert aux députés gouvernementaux, non pas chef de parti, mais simple directeur du parti tricoupiste qu'il appelait réformiste. Notons en passant que les banquets politiques, qui jouent un si grand rôle en Angleterre et même en France, ont été pratiqués pour la première fois en Grèce.

Le cabinet Theotokis, et c'est là son grand mérite, a de très bonnes intentions ; il veut travailler, il a soumis ou il va soumettre un grand nombre de projets de réforme dans toutes les branches de la législation et des services publics, mais la grande réforme, la restriction du *spoils system*, saura-t-il l'accomplir ? Ce n'est pas la bonne volonté qui lui manque, mais il est plus facile de changer des lois que de réformer des mœurs; il s'agit de résister à de vieilles habitudes qui constituent, hélas, chez nous, la seule, l'unique force des cabinets et des partis ! La couronne a voulu résister et elle a refusé de signer tout changement dans le personnel de l'administration qui ne serait pas motivé par des raisons concernant le bon fonctionnement des services publics. Cette attitude de la couronne a été vivement commentée ; on professe chez nous, en effet, le dogme ; *le roi règne et ne gouverne pas*, et ceux-là même qui demandent pour le roi un rôle plus actif disent purement et simplement, ainsi que le faisait le rapporteur de la Constitution, M. le professeur Saripolos : *le roi règne et gouverne, mais n'administre pas*, et l'attitude de la couronne en cette occasion constituait

bel et bien une intervention dans la pure administration. Après quelques démarches de M. Theotokis et quelques conseils de cabinet, la couronne a signé les tableaux de changements qu'on lui présentait. Nous aimons à croire que le cabinet Theotokis aura la force nécessaire pour résister désormais à ces pratiques et à ces tentations funestes qui caractérisaient la plupart de ses prédécesseurs.

4. — Les travaux parlementaires. — Le gouvernement a présenté un grand nombre de projets de loi se référant à des réformes fiscales, économiques, administratives, militaires, etc. On doit reconnaître que la plupart de ces projets de loi — l'initiative parlementaire ne joue qu'un rôle des plus effacés chez nous, tout vient du gouvernement — ont été préparés et votés un peu à la hâte et sans qu'une étude approfondie les ait précédés. On ne doit pas en rendre responsable le cabinet Theotokis qui comprend des hommes de grande valeur et de véritables travailleurs ; la faute en est à notre organisation politique : les projets de loi sont préparés par les ministres, sinon par des chefs de bureau ; ils sont soumis directement à la Chambre unique dont la majorité les vote, les yeux fermés en général : point de Conseil d'Etat, point de Sénat ; les trois lectures et les trois votes successifs à des intervalles de trois jours, prescrits par la Constitution (art. 57), ne sont, au fond, qu'une simple formalité. On doit admirer, cependant, le zèle de nos députés ; pendant des mois entiers les séances de la Chambre se prolongeaient au-delà de minuit et très souvent jusqu'à quatre ou cinq heures du matin. On a voté ainsi la loi du 30 juin 1899 complètant et modifiant les lois de patente, la loi du 22 juillet de la même année sur les forêts, la loi du 22 mai 1899 modifiant les articles 1076 et 1077 du code de procédure civile, la loi du 8 juillet 1899 sur l'expulsion des locataires qui ne paient pas leur loyer, la loi du 24 juillet 1899 sur les antiquités, la loi du 15 juillet 1899 sur l'appel d'officiers étrangers en vue de la réorganisation de l'armée de terre et de mer, etc. etc. Les réformes fiscales, économiques et administratives méritent une mention à part.

5. — Les réformes fiscales et économiques. — La loi du 5 juin 1899 a remplacé l'impôt indirect sur la consommation du vin par un impôt direct sur les vignobles : chaque arpent de terre est grevé d'une à six drachmes au maximum (art. 15) selon son revenu établi sur la déclaration des contribuables contrôlée par les autorités compétentes. La nouvelle loi combina le système de répartition, système nouveau en Grèce, avec le système de quotité : une circulaire du ministre des finances répartit l'impôt entre les dèmes (communes) du pays : tout arpent de terre, la quatrième année après la plantation des vignobles, est grevé d'un impôt direct d'une drachme au moins ; dans les dèmes où l'impôt réparti dépasse la somme d'une drachme par arpent de terre, le conseil municipal divise les terres de la commune en trois catégories d'après leur qualité ; l'impôt est réparti entre les catégories par une commission spéciale composée d'autorités administratives et judiciaires de la commune (art. 16 et 17).

La loi du 9 juin 1899 introduit une taxe sur le bétail de boucherie, sur les chevaux et sur les chiens de garde, de chasse et de luxe.

La loi du 17 juin 1899 a renouvelé pour dix ans la loi provisoire des *retenues* (*parakratisis*). Ce système n'est autre chose qu'une intervention de l'Etat dans le réglement de la production des raisins secs afin d'établir artificiellement des prix rémunérateurs. La loi a été vivement critiquée à la Chambre comme inconstitutionnelle : elle n'est, disait-on, qu'une atteinte portée à la propriété privée sans indemnité préalable. Ce système en tous cas constitue une intervention arbitraire de l'Etat qui, dans un pays comme le nôtre, présente plus d'un danger. Ce système qui existe en Grèce depuis 1895 a pour but de remédier aux maux de la surproduction des raisins secs au moyen d'une retenue par l'Etat de 10 à 20 p. 100 sur le raisin sec exporté à l'étranger. On espère ainsi établir l'équilibre économique entre la production et la consommation faire hausser les prix et par là même adoucir la crise.

La même loi crée une banque des raisins secs (*staphidiki trapeza*) dont le capital est constitué par les produits de la retenue ; tout producteur de raisins secs soumis à la retenue est actionnaire *ipso jure* de la banque. La banque a des attributions multiples : elle est un établissement de crédit agricole en même temps qu'une espèce de Chambre syndicale : « La *staphidiki trapeza* doit s'occuper principalement des moyens propres à étendre la consommation des raisins secs à l'étranger et à amener l'amélioration de la production... La banque doit prêter seulement aux propriétaires de raisins secs, en vue de la culture au taux de 5 0/0 par an... Ces prêts sont réglés d'après la participation de chaque propriétaire au capital de la banque. Les prêts consentis à chaque propriétaire ne doivent par dépasser la somme de mille drachmes par an » (art. 20).

6. Les réformes administratives. — La Grèce formait 16 départements (νομοί). Son système administratif se caractérisait et se caractérise encore par une centralisation excessive. Il est vrai que la constitution de 1864 garantit l'élection des maires dans toutes les communes par le suffrage universel et direct (antérieurement, ils étaient nommés par le roi ou par le préfet suivant l'importance de la commune), mais il faut y voir plutôt une mesure de déconcentration que de vraie décentralisation. Deux lois du 6 juillet 1899 sur la division administrative et sur les départements et leur administration ont introduit d'importantes réformes dans l'administration départementale. La Grèce est divisée en 26 départements ; le département acquiert la personnalité juridique et une certaine autonomie administrative par la création d'un conseil départemental (νομαρχιακὸν συμβούλιον), analogue au conseil général français, muni de droits de décision. Le projet de loi soumis à la Chambre était précédé d'un exposé des motifs dont voici quelques extraits : « La nécessité de diviser le pays en circonscriptions administratives moins étendues a été reconnue depuis longtemps ; elle s'imposait depuis l'époque où la province (*éparchie*) a cessé de former une circonscription administrative et n'est restée qu'une simple circonscription électorale... Plusieurs raisons imposent la décentralisation dans le gouvernement central et une certaine centralisation dans le département... Le département doit former un centre d'action

propre et une personne morale... Une certaine participation des dèmes par leurs représentants, à l'administration du département va frayer la voie aux autonomies locales (self-government)...; l'état stationnaire de plusieurs parties du pays est due sans doute à la centralisation extrême; le peuple a perdu toute initiative et s'est habitué à tourner les yeux vers le gouvernement et à attendre tout de lui ». Mais si le gouvernement a voulu faire du département grec quelque chose d'analogue au département français, surtout par la création des conseils départementaux (conseils généraux) et la reconnaissance de la personnalité civile, il ne faudrait pas croire que nos nouveaux départements acquièrent tous les droits dont jouissent les départements français ; le but de la loi est ainsi formulé : « Il ne faut pas que la personnalité juridique du département soit imaginaire pas plus que la compétence attribuée aux corps représentatifs du département ; mais il ne faut pas non plus que, influencés par le fonctionnement heureux de l'administration représentative dans les départements de certains pays, nous croyions qu'il nous est possible de transporter chez nous toutes les attributions accordées ailleurs aux conseils locaux. On a cherché la réalisation d'un système intermédiaire: quant aux matières sur lesquelles on peut, dès maintenant, donner aux conseils départementaux des attributions de décision souveraine, on leur a accordé de tels droits; quant à d'autres matières l'approbation du préfet est nécessaire... On a établi pour certaines mesures administratives la règle de la nécessité d'un avis préalable du conseil départemental ». Le conseil départemental est composé de conseillers départementaux (νομαρχιακοί σύμβουλοι) élus dans les dèmes (communes) du département au suffrage universel et direct ; chaque dème envoie un, deux ou trois conseillers départementaux suivant qu'il est de 3e, 2e ou 1re classe ; la nouvelle loi établit des conditions d'éligibilité spéciales ; on ne peut être élu conseiller départemental que si l'on appartient à une des catégories des capacités inscrites dans l'art. 8 (possesseurs d'immeubles d'une certaine valeur, certains professeurs, personnes munies de certains diplômes, etc.); de plus, la loi proclame inéligibles les députés, les fonctionnaires rétribués par l'Etat, les maires, les officiers en activité, etc. ; il y a incompatibilité entre les fonctions de conseiller municipal et celle de conseiller départemental (art. 7). Les élections départementales doivent avoir lieu tous les quatre ans en même temps que les élections municipales (art. 3).

Le conseil départemental élit à chaque session, une commission départementale composée de quatre conseillers et présidée par le président du conseil départemental (art. 102), ses attributions sont analogues aux attributions de la commission départementale française. Les attributions des conseils départementaux se réfèrent aux intérêts départementaux et à la surveillance administrative des dèmes (art. 57-101). Le département forme dorénavant une personne morale (art. 1). Le budget départemental est alimenté conformément aux dispositions des articles 119 et s.

La loi du 6 juillet 1899 sur la division administrative du royaume vient d'être mise en vigueur. La loi du même jour sur les départements et leur administration n'a pas encore été appliquée ; l'article 128 de ladite loi dis-

pose : « La mise en vigueur de la présente loi sera déterminée par un décret royal ». Ce décret n'a pas encore été rendu.

La nouvelle réforme administrative a eu des défenseurs ; mais elle a rencontré aussi de vives critiques et elle a failli amener de véritables troubles dans le pays ; on disait d'abord, et ceci nous paraît assez juste, qu'il faut, grâce à une décentralisation administrative, obtenir des économies dans le budget de l'Etat et aboutir à une certaine restriction du mal du fonctionnarisme et du *rousfeti*, c'est-à-dire de la disposition des places publiques par le gouvernement au profit de ses amis. Or la réforme opérée aura de tout autres résultats ; elle grèvera le budget de l'Etat de plusieurs centaines de mille drachmes à cause de nombreux emplois publics qu'elle va créer. Les adversaires du cabinet allaient même jusqu'à dire que le gouvernement avait pour préoccupation principale l'augmentation des emplois publics en vue de satisfaire les nombreuses exigences des députés de la majorité. On reprochait également au gouvernement de s'être préoccupé dans, la formation des nouveaux départements et le choix de leurs capitales, des intérêts électoraux de ses amis . C'est ainsi, par exemple, que c'est Levadia et non pas l'antique Thèbes qui est la capitale du nouveau département de la Béotie. On reprochait à ce sujet au gouvernement d'avoir sacrifié Thèbes d'Epaminondas et de Pelopidas à Levadia de M. Boufidis, député gouvernemental ! La lutte entre Thèbes et Levadia prit des proportions vraiment inquiétantes ; Thèbes était en pleine révolte ; les Thébéens armés menaçaient de marcher contre Levadia et Athènes ; une nouvelle guerre béotienne était à craindre ! Des manifestations extraordinairement violentes eurent lieu à Thèbes, la population menaçait les édifices ; on assurait que, si le projet passait tel quel, Thèbes obligerait ses députés à démissionner et refuserait l'envoi de nouveaux députés au parlement d'Athènes. Les députés de Thèbes s'écriaient en plein parlement : « Oui, nous ferons des troubles si nos demandes ne sont pas prises en considération. Oui, nous troublerons l'ordre ». Il y a même eu des scènes violentes à la Chambre : mais passons. La situation était grave ; le gouvernement envoya de nombreuses troupes à Thèbes; le projet passa tel quel : la capitale du nouveau département de la Béotie est Levadia et non pas Thèbes.On n'en parle plus; le calme s'est rétabli comme par enchantement. Que le peuple grec est insoumis et résigné, enthousiaste et flegmatique à la fois !

La réforme administrative est complétée par la loi du 6 juillet 1899 sur la police administrative qui remplace la police militaire par une police relevant du ministre de l'intérieur et composée de 4.500 hommes. On a voulu rendre l'armée à ses fonctions normales d'où elle n'aurait jamais dû être détournée ; il est, en effet, certain que la police militaire risquait fort d'accomplir la désorganisation de l'armée.

7. Les élections municipales.— Les élections des maires,des adjoints et des conseillers municipaux eurent lieu le 5 septembre dans toutes les communes du royaume. Toutes ces autorités municipales sont élues par les citoyens de la commune au suffrage universel et direct. L'article 105 de la Constitution grecque porte, en effet : « L'élection des autorités communales

est faite au suffrage universel et secret par le moyen des boules ». L'élection des maires a une importance politique considérable ; aussi les députés et le gouvernement essaient-ils de faire élire leurs amis. Les cabinets précédents, au moins en général, intervenaient scandaleusement dans les élections municipales. Le cabinet Theotokis, au contraire, ceci soit dit à son honneur, a déclaré que le gouvernement n'accorderait aucun caractère politique aux élections municipales. Lors des dernières élections le système électoral du vote par boules a montré tous ses vices; de plus la corruption électorale par l'argent s'est étalée au grand jour. Quelques demandes d'invalidation d'élection pour cause de corruption électorale ont été portées devant les tribunaux; les juges n'ont pas invalidé les élections incriminées, car il était certain que les partis en présence, après l'invalidation, pratiqueraient sur une échelle encore plus grande la corruption des consciences. L'impuissance des lois et de la justice devant la corruption des mœurs politiques s'est ainsi montrée d'une façon éclatante. Voilà pourquoi, croyons-nous, le cabinet Theotokis, au lieu de chercher des réformes législatives, ferait mieux de réagir contre cette corruption dans notre pays. Qu'on change les hommes, qu'on accorde la confiance publique à ceux qui, écartés jusqu'ici, offrent des gages non aux partis, mais à l'honnêteté publique. Que notre peuple et nos gouvernants se rappellent ces sages conseils mis par les *Grenouilles* d'Aristophane dans la bouche d'Euripide (v. 1446 et s.) : « Si nous nous défions des citoyens en qui nous avons maintenant confiance, et si nous employons ceux que nous laissons aujourd'hui à l'écart, nous serons sauvés ». Le peuple grec commence à le comprendre, le cabinet Theotokis a plus d'une fois manifesté la volonté ferme de s'y conformer. Ces tendances méritent bien plus d'éloges que tout le travail législatif accompli ou préparé.

NICOLAS SARIPOLOS,
Professeur agrégé de droit constitutionnel
à l'Université d'Athènes,
Docteur en droit de l'Université de Paris.

SUÈDE

JANVIER-DÉCEMBRE 1899

Sommaire : 1. Question de l'Union. — Etat de la question. — Cabotage. — Loi sur le pavillon du commerce norvégien. — Transformation du bureau consulaire norvégien. — 2. La Diète : a) Le Riksdag et son caractère. — b) Finances. — c) Défense nationale (neutralité). — d) Communications. — e) Questions économiques. — f) Instruction publique. — g) Questions sociales. — h) Changements à la Constitution. — 3. Législation. — 4. Changements dans le ministère. — 5. Les nouvelles élections à la seconde Chambre.

1. — Question de l'Union. — Les travaux du Comité de l'Union étant, malgré toutes les tentatives conciliantes de la Suède, restés sans résultats, on ne s'est, pendant le cours de l'année, aucunement rapproché de la solution des questions unionnelles. Les avances amicales de la Suède tendant à établir, à des conditions raisonnables, égalité des deux royaumes, même en ce qui concerne le soin des affaires étrangères, n'ont pas été acceptées. Dans ces conditions, et ainsi que cela a été dit par les membres du conseil d'Etat suédois lors de la discussion finale de cette affaire le 21 octobre 1898, il ne restait à la Suède d'autre alternative que d'attendre avec patience le moment plus ou moins éloigné où, même en Norvège, l'opinion deviendrait favorable à la reprise des négociations et, en attendant, à maintenir la situation dans son état actuel.

Cette conduite du conseil d'Etat suédois obtint, dès la première séance, une complète approbation du Riksdag, et spécialement dans la première Chambre, lors des débats qui eurent lieu le 25 janvier à l'occasion du « Rapport ministériel sur les faits qui se sont produits dans le gouvernement du Royaume », débats qui furent engagés par l'un des membres de la minorité suédoise dans le comité de l'Union, M. le professeur Alin. Il manifesta à la vérité quelque étonnement de ce que, dans ce rapport, pas un mot n'était dit du résultat des négociations sur la question de l'Union ; toutefois cela pouvait venir de ce qu'après la publication faite dans le *Bulletin officiel* du 21 octobre le résultat des négociations pouvait être considéré comme porté à la connaissance de tous. En rappelant les raisons décisives qui forçaient la Suède à se borner à maintenir pour l'instant sans modification la situation actuelle des royaumes (ce qu'on a appelé le « *statu quo* politique ») et après avoir amplement expliqué l'importance de la question de la reconnaissance du pavillon de commerce norvégien, — question sur laquelle nous reviendrons ci-après — l'orateur exprima sa complète satisfaction des paroles prononcées au conseil d'Etat ainsi que « son espoir que le principe ainsi établi serait aussi appliqué aux importantes questions unionnelles qui viendraient à surgir ». Non seulement ce discours fut chaudement applaudi, mais de plus presque tous les membres de la Chambre déclarèrent y adhérer en principe, sauf quelques dissidences sur la question du pavillon. — Dans la seconde Chambre, la question ne fut pas mise en jeu, directement, mais indirectement par le rejet énergique d'un blâme dirigé à mots plus ou

moins couverts contre le ministère par un des chefs du parti radical, dit parti du peuple ; on discutait la proposition du budget d'Etat et l'orateur prétendait que ces propositions ne faisaient pas clairement connaître la position prise par le gouvernement dans la question de l'Union. Cet incident amena le ministre d'Etat M. Boström à faire cette brève réponse : « Puisque la Norvège avait déclaré ne pas vouloir entrer en négociations, il n'y avait aucun motif à ce que la Suède le fît. Il n'est guère sage, alors qu'on ne peut pas négocier, de faire connaître ses intentions, cela ne pouvant conduire à aucun résultat favorable ». Répondant à quelques allusions sur une différence de vues entre le ministre d'Etat et le ministre des affaires étrangères, il déclara qu'aucune différence de cette sorte n'existait (1). Le ministre termina son discours par les paroles suivantes, qui sont le fidèle reflet de l'opinion suédoise : « Il n'y a assurément personne en Suède qui ne désire voir l'union forte et ferme ; sa rupture serait le plus grand des malheurs. Aussi le devoir de tout Suédois, qu'il appartienne ou non au conseil d'Etat, doit-il être de travailler à renforcer cette union. A la vérité, nous nous trouvons en face de différentes difficultés relativement à la question de l'Union : mais ces difficultés peuvent être écartées si chaque Suédois s'attache à renforcer le lien unionnel ».

Dans le but de maintenir, le bon accord entre les royaumes, le Riksdag adopta aussi la résolution de prolonger d'une année encore (du 16 mai 1899 au 15 mai 1900) les avantages concédés à la Norvège en ce qui concerne le cabotage et le trafic par la frontière (V. n° de janvier-février 1899, p. 128).

Mais, au cours de l'année l'intérêt se concentra particulièrement sur la « question du pavillon » (V. n° de janvier-février 1899, pp. 126-127). Nous rappellerons que le Storthing s'était attribué le droit de traiter comme loi ordinaire cette question qui jusqu'alors avait été considérée comme réservée au Roi en sa qualité de chef du pouvoir exécutif ; que, de plus, une triple résolution du Storthing (en 1893, 1896, 1898) avait adopté sur ce sujet une loi par laquelle la marque de l'Union était exclue du pavillon de commerce norvégien. Il est vrai que, dans son conseil d'Etat norvégien, le roi, tout en refusant sa sanction à la loi, avait autorisé sa publication dans le recueil des lois et que, par suite, elle devait être considérée comme loi norvégienne, entrant en vigueur le 15 décembre 1899. Mais en sa qualité de roi de l'Union, il avait aussi la libre disposition de la mesure à prendre pour que la susdite loi fût communiquée aux agents diplomatiques et aux consuls des Royaumes-Unis, condition sans laquelle elle ne pouvait exercer aucune action hors de la Norvège.

La question qui devait être résolue dans l'année était donc de déterminer la façon dont il faudrait agir pour arriver à ce but sans porter atteinte au droit de la Suède. Dans la discussion que nous venons de mentionner, M. Alin avait rappelé que c'était dans le conseil d'Etat *unionnel* du 20 juin 1844 qu'avait été prise la résolution royale encore en vigueur, réglant la disposition des pavillons des flottes des deux royaumes, tant pour la marine

(1) Si l'accord était alors parfait, il a dû cesser d'exister depuis, ainsi que le démontre la discussion finale du 11 octobre sur la question du pavillon.

militaire que pour la marine marchande. M. Alin en concluait que la résolution royale devait être considérée comme une *convention unionnelle,* qui ne pouvait être annulée par la volonté d'un seul des contractants. Et l'acceptation par la Suède de cette annulation ne serait qu'une concession de plus, faite aussi d'un seul côté et, par conséquent, contraire au maintien du principe du *statu quo*. Une autre opinion se fit cependant jour dans le discours, applaudi aussi, d'un autre orateur qui, après avoir insisté sur ce qu'il y avait de regrettable et de blessant dans la résolution prise en Norvège au sujet du pavillon, se bornait à exprimer son espoir que cette résolution n'aurait pas pour effet d'apporter des modifications au pavillon *suédois* : « Les Norvégiens devaient seuls supporter le tort que pourrait porter à la Norvège l'équivoque résultant de la conservation de la marque unionnelle dans le pavillon suédois ».

Pendant la période suivante, la question continua à être le sujet d'une discussion animée dans la presse journalière, dans les réunions publiques, spécialement dans celles qui se tinrent en été pour les nouvelles élections à la seconde Chambre ; elle fut ainsi étudiée dans diverses brochures. Parmi celles-ci, il en parut une du plus éminent maître de la Suède pour le droit public, M. le professeur Rydin. Elle était intitulée : « Portée juridique de la loi norvégienne sur le pavillon ». Cette brochure, outre la valeur de son contenu, en empruntait une nouvelle à ce fait que, dans une question unionnelle, relative à l'établissement d'un gouverneur suédois en Norvège, M. Rydin s'était entièrement rangé du côté des Norvégiens et avait ainsi énergiquement contribué à procurer à cette question une solution favorable aux prétentions norvégiennes ; on ne pouvait donc voir en lui un adversaire déclaré de la Norvège, ni le soupçonner de mauvaise volonté à l'égard de ce pays. Comme, dans son entier, ce traité peut être considéré comme l'exposition la plus complète de l'opinion suédoise dans la question, nous devons donner ici un abrégé de ses propositions principales.

Tout d'abord il établit que, d'après la constitution norvégienne, les décisions relatives au pavillon n'ont pas été destinées à être traitées comme *loi*, mais au contraire sont considérées comme une prérogative du pouvoir exécutif, principe qui, appliqué déjà avant l'Union, a toujours été maintenu depuis sa formation il y a 80 ans. — Il avance, de plus :

Que, le roi ayant refusé sa sanction à la décision du Storthing, le consentement donné à la publication de la résolution finale ne saurait être considéré comme équivalant à la promulgation pour la mise en vigueur ;

Que, même dans son contenu, la loi norvégienne dite du pavillon était si incomplète en plusieurs points qu'elle nécessitait absolument des décisions complémentaires de la part du pouvoir exécutif, spécialement en ce qui concerne les effets de la négligence apportée à se conformer à ses prescriptions ;

(1) Auparavant le pavillon de commerce norvégien n'était pas marqué du signe de l'Union, par contre le pavillon suédois devait être aussi porté par la marine de guerre norvégienne. Par la résolution royale il fut décidé que les deux marines tant militaire que marchande porteraient les couleurs de leur pays, mais avec un quart marqué du signe de l'Union.

Que des instructions à ce sujet ne pouvaient être données que par le ministre des affaires étrangères après décision prise en Conseil d'Etat unionnel ;

Que jusqu'à ce que ces instructions aient été données l'ordre de choses établi 1844 devait demeurer en vigueur ;

Que, cet ordre de choses étant le fruit d'une convention unionnelle, il pouvait, à la vérité, être dénoncé et aboli, mais seulement après des négociations entre les deux parties ;

Que c'était au roi de l'Union qu'il appartenait de veiller à ce que, devant l'étranger, les pavillons des deux royaumes fussent l'expression *vraie* de leur situation réciproque, c'est à-dire *à la fois* de leur union et de leur identité de situation, ce qui était bien le cas d'après la loi de 1844 sur le pavillon, mais ne le serait plus après l'ordre nouveau proposé, parce que le pavillon qui deviendrait celui de la flotte de commerce norvégienne n'indiquerait plus l'union, et, par comparaison avec le pavillon suédois resté sans changement et continuant à porter la marque de l'union, n'indiquerait pas davantage l'identité ;

Qu'enfin cette question, aussi bien du côté de la Suède que du côté de la Norvège, ne devait pas être considérée comme une bagatelle, parce que la modification introduite de cette façon dans le pavillon norvégien pouvait contribuer d'une manière déplorable à faciliter aussi l'abolition de la communauté en ce qui concerne l'institution des consulats.

D'autre part, contre le raisonnement du professeur Rydin, en faveur des concessions à faire aux désirs de la Norvège, il fut allégué :

Que, la Norvège ayant, aux termes du § III de sa Constitution, incontestablement droit à un pavillon de commerce qui lui fût spécial, elle devait aussi avoir le droit de modifier l'aspect de ce pavillon ;

Que, même si depuis la constitution de l'union, le roi avait joui sans trouble du droit de décision en cette matière, cependant, par suite de son pouvoir législatif, le Storthing avait le droit d'élargir sa compétence (argument qui, envisagé du point de vue unionnel, pourrait certainement conduire à des conséquences regrettables, alors qu'en Norvège les prérogatives de la puissance royale peuvent difficilement être encore amoindries sans porter atteinte au pouvoir que, comme roi norvégien, il lui faut posséder pour protéger les intérêts de l'Union) ;

Que, quoiqu'il en fût à ce sujet, le droit que le roi de Norvège avait pu posséder avait été abandonné par lui au moment même où tout en refusant, il est vrai, sa sanction, il avait autorisé la publication de la résolution comme loi ; et que, exiger et désirer que, comme roi de l'Union, il pût prendre une autre position que celle qu'il avait prise auparavant comme roi de Norvège, serait assurément se montrer injuste envers lui ;

Que la résolution de 1844 était bien, de fait, le fruit d'une convention unionnelle et, par conséquent, créait à la Suède un droit *moral*, mais que ce droit n'avait cependant pas été revêtu des formes qui l'eussent rendu obligatoire pour les deux parties ;

Que le refus de la Suède de donner sa coopération à l'entrée en vigueur de la loi serait immanquablement, au point de vue norvégien, compris et

représenté comme une intrusion non justifiée de la Suède dans les affaires intérieures de la Norvège ;

Que, maintenant et depuis qu'une décision avait été prise sur la question, l'opinion norvégienne était unanime, tandis qu'en Suède les avis étaient partagés, et qu'enfin si l'aspect du pavillon norvégien n'était pas pour la Suède une chose tout à fait indifférente, la question n'était cependant pas d'une importance pratique telle que, pour maintenir les prétentions de la Suède, il fallût compromettre la bonne entente entre les « peuples frères » ou en arriver à une rupture ouverte.

On s'attendait en Suède à ce que la question fût résolue dans le cours du premier semestre de l'année et l'on avait même tiré à ce sujet quelques conclusions trop hâtives sur son issue, parce qu'une maladie du roi l'avait empêché, du 23 janvier au 11 mai, de présider au gouvernement et l'avait même contraint de le remettre entre les mains du prince héritier, lequel ne se trouvait point lié au même degré que le roi lui-même par les concessions de celui-ci. Mais comme aucune démarche officielle ne fut faite par la Norvège au sujet de cette affaire, on dut attendre qu'il s'en produisît une. On croyait pouvoir admettre que, malgré la position prise par le ministre des affaires étrangères, le ministère, dans son ensemble, avait une tendance aux concessions ; et cette supposition devint presque une certitude lorsque le bruit courut, immédiatement avant les élections à la seconde Chambre, que des ouvertures avaient été faites par les membres du cabinet à diverses personnalités influentes. Ainsi arriva-t-il qu'aux susdites élections, divers membres qui avaient pris dans cette question ce qu'on appelait le « point de vue suédois » d'une façon particulièrement prononcée, restèrent sur le carreau. Ce qui est caractéristique, c'est qu'à peu d'exceptions près, aucun candidat ne défendit directement la politique de concession ; tous la voilèrent sous la formule suivante destinée à l'embellir : « Pleine confiance dans la volonté et le pouvoir du gouvernement de maintenir le droit de la Suède ».

La communication du gouvernement norvégien se fit attendre. On pensait peut-être en Norvège que la publication dans le *Recueil des lois norvégiennes* était suffisante aussi pour la mise en vigueur de la loi, au point de vue de l'étranger. Il était pourtant évident que cela ne pouvait mener au but cherché. On trouve à la vérité un indice de cette manière de voir dans la démarche faite par le gouvernement norvégien qui, sans avoir recours au ministre des affaires extérieures, communiquait aux consuls des Royaumes-Unis le contenu de la loi. Quoi qu'il en soit, on reçut le 3 septembre et l'avis de la susdite démarche et la demande de prendre les mesures nécessaires pour la notification aux gouvernements étrangers de la loi ainsi communiquée. Lorsque ce sujet fut traité, le 6 octobre, dans le conseil d'Etat unionnel, le ministre des affaires étrangères, M. le Comte Douglas, fit remarquer en passant ce qu'il y avait d'irrégulier dans la manière d'agir du gouvernement norvégien de s'adresser directement aux envoyés et aux consuls des Royaumes-Unis; il maintint avec force que la lettre royale du 20 juin 1844 ne pouvait être annulée d'une autre façon que celle dont elle avait été établie, c'est-à-dire après résolution prise en

conseil d'Etat unionnel; cependantre il mit la question de savoir comment une modification à la susdite lettre royale pouvait avoir lieu aux soins du ministre de l'intérieur (ministre civil) suédois, sur la proposition duquel cette lettre avait été écrite en 1844. Ce ministre conclut que, — à la différence de ce qui devrait avoir lieu dans des questions de nature unionnelle concernant la direction des affaires étrangères et le corps consulaire, — le droit de la Norvège de prendre des décisions au sujet de son pavillon commercial découlait indubitablement du § 3 de sa Constitution et que ce droit n'avait pas été limité de façon obligatoire par la lettre royale de 1844. Le décret norvégien du 10 décembre 1898 donnant à entendre qu'une décision légale à ce sujet était prise, le ministre, après avoir exprimé le mécontentement fondé du peuple suédois sur le contenu de cette décision, proposa que : 1° Sa Majesté Royale voulût bien décider que ce que la lettre royale de 1844 renfermait de contraire à la nouvelle loi cesserait d'être en vigueur; 2° que cette décision fût communiquée tant à l'autorité intérieure suédoise (Collège de Commerce) qu'au ministre des affaires extérieures pour que celui-ci prît les mesures qui étaient de son ressort, c'est-à-dire en fît la communication aux ambassadeurs et aux consuls.

Suivant les règlements établis pour le traitement des affaires unionnelles, il fallait demander au gouvernement norvégien communication de son opinion à ce sujet. Cette communication fut remise dès le lendemain, 7 octobre ; elle contenait d'abord la justification de la démarche faite lors de la notification directe de la loi norvégienne et ensuite la déclaration peu justifiée « que cette loi n'est sous aucun rapport, de la part de la Norvège, une démonstration ou une attaque dirigée contre la Suède », ce qui était une sorte de protestation contre les paroles du ministre civil qui avait dit que pour que la loi norvégienne pût entrer en vigueur, une modification de la loi du 20 août 1844 était nécessaire. Elle se terminait cependant en demandant l'approbation du projet. Lors de la discussion finale sur la matière, le 11 octobre, les membres du Conseil d'Etat suédois firent d'abord la déclaration unanime suivante : « Dans le but de motiver l'envoi de la loi du pavillon aux ambassadeurs à l'étranger, le gouvernement norvégien avance qu'aux termes formels de la loi, non seulement les consuls, mais aussi les ambassadeurs avaient pour devoir d'observer les prescriptions de la loi ; il nous sera permis de rappeler que tel n'est pas le cas. Dans son § 2, la loi dit seulement que le pavillon établi par le § 1 sera employé par les navires de commerce « lorsque, se trouvant dans un port étranger, ils désireront obtenir aide et protection des envoyés, consuls ou agents commerciaux ». Il n'y a là, comme on voit, qu'une prescription aux armateurs et capitaines de navires norvégiens, mais qui ne s'applique nullement aux ambassades ou autres organes unionnels. Et cela, avec raison, car naturellement il ne saurait appartenir au Storthing norvégien pas plus qu'à un des pouvoirs de l'Etat suédois de donner isolément dans l'affaire ci-dessus exposée, des ordres aux organes unionnels

Par la même raison, nous devons repousser l'assertion du gouvernement norvégien prétendant que la décision proposée par le chef du ministère de l'intérieur concernant le sixième point de la lettre royale du 30 juin 1884 ne serait pas nécessaire.

Le ministre des affaires étrangères prit ensuite la parole et, en termes courtois, mais énergiques, combattit l'acceptation de la modification. Nous reproduisons les parties essentielles de son discours comme particulièrement propres à mettre dans leur vrai jour la nature de la question.

Tout d'abord, le ministre basa sa proposition de rejet sur ce que le droit qu'a la Norvège, en vertu des termes du 3e paragraphe de la Constitution, de prendre toutes décisions au sujet de son pavillon particulier a jusqu'à présent toujours été exercé par les rois de Norvège. On ne saurait admettre qu'ils aient illégalement exercé ce droit. De ce que le Storthing a illégalement porté atteinte à cette prérogative de la puissance royale, on ne saurait conclure que la puissance royale dût abandonner sa manière de voir antérieure dans cette question. De même la situation qui est résultée de l'autorisation donnée par le roi — néanmoins avec refus de sanction — de publier la loi norvégienne, ne saurait non plus avoir cette conséquence d'emporter de la part du roi renonciation en pareille matière à tout droit de décision. Il ne peut nullement en être ainsi, car, lorsque cette loi adoptée par le Storthing contre la volonté du droit décide dans son 2e paragraphe : « que le pavillon établi par le § 1, sera employé par les navires de commerce lorsque, dans un port étranger, ils désireront obtenir aide et et protection du corps diplomatique, des consuls, etc. », cette loi se place alors sur un terrain où, sans l'assistance du roi, elle ne peut avoir d'action. Les ambassadeurs et les consuls ressortissent au ministère des affaires étrangères et le ministre ne peut ordonner aux ambassadeurs et aux consuls de se baser, dans la pratique, sur le deuxième paragraphe susdit que dans le cas où le roi, en assemblée du conseil d'Etat, déciderait d'apporter une modification à la lettre royale du 20 juin 1844, dont les prescriptions du sixième point sont en contradiction avec la nouvelle loi norvégienne.

La décision qui va être prise envisage donc le côté unionnel de la question du pavillon ou, en d'autres termes, la question de savoir de quelle façon le changement de pavillon doit, pour produire ses effets, être signifiée aussi bien à l'étranger par une communication officielle aux puissances étrangères, qu'aux fonctionnaires unionnels faisant partie du corps diplomatique et consulaire par une communication les obligeant à s'y conformer.

Que dans son conseil d'Etat unionnel le roi ait droit de décision complet et illimité et qu'il lui soit réservé de prendre la décision qu'il jugera la plus propre à procurer le vrai bien de l'Union, c'est ce qui ne saurait faire l'objet d'un doute.

Par contre, le ministre pense qu'il n'existe qu'une seule réponse à faire à cette autre question : comment le retranchement sur le pavillon norvégien de la marque de l'Union peut-il être compatible avec le vrai bien de l'Union ?

Mais si le roi décidait maintenant que la marque unionnelle dût continuer à figurer sur leur pavillon lorsque les navires de commerce norvégiens entreraient en rapport avec les fonctionnaires unionnels et les puissances étrangères, cette décision se trouverait en collision avec la nouvelle loi norvégienne. Le conflit qui s'élèverait ainsi serait de nature grave ; le

ministre en aperçoit bien l'étendue et comprend le dommage qui pourrait en être la suite pour l'Union. Aussi était-ce avec une profonde tristesse qu'il osait maintenant ajouter que, quelque fût la décision que le roi prendrait dans la situation actuelle de la question, le dommage serait également à craindre pour l'Union. Et cependant, une décision devait être prise. Mais il n'hésitait pas à déclarer que, envisagé au point de vue du ministre des affaires étrangères, le dommage qui pourrait surgir pour l'Union de l'alternative amenée par la Norvège elle-même que deux pavillons norvégiens fussent arborés auprès et en opposition l'un de l'autre, était moindre que celui qui se produirait si cette loi du pavillon, si ouvertement dirigée contre l'Union, à laquelle le roi, comme roi de Norvège, avait refusé sa sanction, venait à être transportée dans la pratique par le roi de l'Union, en assemblée du conseil d'Etat. Car la décision prise de la façon proposée, c'est-à-dire en rapportant les passages correspondants de la lettre royale du 20 juin 1844, sera interprétée par les puissances étrangères, qui, pour une cause ou une autre, prêtent attention au conflit qui s'est produit dans la péninsule scandinave, comme l'indice d'un changement apporté en Suède à la politique suivie jusqu'à présent contre le mouvement séparatiste en Norvège. Pendant le temps qu'il a occupé le poste de ministre du roi aux affaires étrangères, celui-ci a toujours cherché d'une part, à prendre soin avec impartialité des intérêts de la Norvège aussi bien que ceux de la Suède, — mais, d'autre part aussi à maintenir les liens unionnels encore existants et à s'opposer à toute tentative de troubler les formes suivant lesquelles l'unité politique des Royaumes-Unis se manifeste à l'étranger. Il faut qu'à l'étranger on ait partout cette idée, que le roi n'est pas disposé à consentir à un accord de nature à aventurer le but cherché dans la formation de l'Union, qui a été de créer dans la péninsule scandinave entre deux Etats et sous un seul roi une alliance indivisible dans ses rapports avec l'étranger. — Cette pensée était exprimée d'une manière parfaite et complète dans la convention de 1844 relative aux pavillons de Suède et de Norvège ; car elle indiquait aussi bien l'indépendance et la souveraineté des deux pays que leur liaison et leur solidarité, tandis que le nouveau pavillon norvégien, aussi bien par son mode d'origine que par son aspect, semblerait propre à donner une idée opposée, en ce qui concerne ces deux derniers points.

Aussi, en considérant d'abord le refus de sanction opposé par le roi, puis la position prise par les précédents rois de l'Union en ce qui concerne le droit de décision au sujet du pavillon norvégien et enfin le fait que nul intérêt commercial ou maritime norvégien ne saurait être invoqué ici, on en concluerait nécessairement à l'étranger que toute concession faite sur cette question est une concession forcée et que le roi en croyait plus pouvoir trouver chez les peuples de Suède et de Norvège l'appui dont il a besoin pour protéger l'Union contre les forces qui travaillent à sa dissolution. Mais le changement qui s'opèrerait alors dans la manière de voir des puissances étrangères au sujet du conflit unionnel contiendrait pour l'avenir de la péninsule scandinave des périls qu'il n'y a point utilité à exposer ici.

Les membres du conseil d'Etat exposèrent ensuite, dans des conclusions individuelles, les motifs qui les portaient à appuyer le ministre civil dans la cause principale. Deux conseillers d'Etat, tous deux sortis depuis du ministère, se rangèrent, à la vérité, en principe à l'opinion du ministre des affaires étrangères relativement au tort que ferait à l'Union la modification proposée, mais, dans la position où les avait placés le roi en ne s'opposant pas à la publication de la loi norvégienne, ils se considérèrent comme « obligés de reconnaître qu'on se trouvait en présence d'une résolution prise par l'autorité compétente norvégienne au sujet de la composition de son pavillon »,

Le ministre d'Etat, M. Boström, se rallia à la proposition du ministre civil et combattit brièvement les conclusions du ministre des affaires étrangères en déclarant qu'en ce qui concernait la solution de la question principale savoir, jusqu'à quel point la cause pouvait être considérée comme juridiquement terminée par la décision prise par le roi en conseil d'Etat norvégien, le ministre des affaires étrangères s'était, dans son discours, « placé sur un terrain qui, maintenant, ne pouvait faire l'objet d'une discussion », parce que « le seul fait que le roi avait décidé la publication de la loi norvégienne, suffisait à démontrer que cette décision était d'accord avec le droit en vigueur. Le respect du droit ne pouvait pas aboutir à un dommage pour l'Union. Dans ce qui a eu lieu les puissances étrangères ne verront pas l'indice d'un changement dans la politique unionnelle, mais « bien plutôt une preuve de la volonté du roi de ne permettre à aucune considération de passer au-dessus du droit, ou avant lui ».

Les conseillers d'Etat norvégiens se reportèrent à la communication faite par leur gouvernement et continuèrent à chercher à maintenir le point de vue norvégien, que la loi norvégienne *possédait déjà sa pleine validité*, non seulement pour les armateurs et capitaines, mais aussi pour les fonctionnaires unionnels. Leur exposition se termine par les paroles suivantes qui caractérisent bien l'opinion norvégienne :

« Le conseil d'Etat suédois ayant, unanimement et à plusieurs reprises, répété que la loi sur le pavillon et la manière dont elle s'était produite avaient été accueillies en Suède avec une certaine défaveur, la section norvégienne du conseil d'Etat, se ralliant à ce qui a été dit par le gouvernement norvégien, doit rappeler que le § 3 de la Constitution norvégienne a été établi simultanément avec la conclusion de l'union, et que ses prescriptions n'ont pas été transportées dans l'*acte constitutionnel d'alliance* (le « Riksakten »). La loi sur le pavillon n'est donc nullement une chose unionnelle et c'est aux autorités de l'Etat norvégien qu'il appartient de décider à ce sujet. Et les choses étant ainsi ne peuvent toucher en rien les intérêts fondés, soit de l'Union, soit de la Suède » (!)

Ensuite le roi, tout en désapprouvant et déplorant le contenu de la loi, mais se basant sur l'opinion qu'il se forme de son devoir constitutionnel de respecter la résolution prise par le Storthing, approuve la proposition du ministre civil.

Le ministre des affaires extérieures demanda, en conséquence, à être

relevé de ses fonctions. Et comme on aurait difficilement trouvé un diplomate suédois disposé à inaugurer ses fonctions par un acte de cette nature, pour n'imposer cette tâche à personne, on confia jusqu'à nouvel ordre le département des affaires étrangères au ministre d'Etat M. Boström lui-même. Par sa circulaire du 18 octobre, celui-ci communiqua la décision royale aux ambassades et consulats des Royaumes-Unis et cette communication fut, du reste, formulée en termes tout particulièrement conciliants pour les prétentions norvégiennes.

La solution, depuis longtemps prévue, donnée ainsi à la question fut accueillie par le plus grand nombre avec résignation, comme la plus prudente dans les circonstances actuelles; beaucoup auront aussi approuvé les motifs donnés par le gouvernement comme fondés en droit ; mais bien petit est le nombre de ceux qui n'auront pas éprouvé certain sentiment d'humiliation ou qui auront pu s'empêcher de penser qu'on avait glissé une fois de plus sur la pente glissante quic onduit à la dissolution de l'Union. La façon dont, immédiatement après la ratification par la Suède de la nouvelle loi du pavillon, le programme politique de la gauche norvégienne fut arrêté et machiné en vue de la continuation de la lutte pour arriver à la cessation de la communauté consulaire et diplomatique, n'est certainement pas de nature à dissiper ces sentiments.

Nous mentionnerons encore, pour terminer, un fait insignifiant en lui-même, bien qu'il puisse éventuellement amener une sorte de conflit, parce qu'il montre bien la manière dédaigneuse et inutilement irritante dont le gouvernement de gauche actuel norvégien procède dans l'application de sa politique d'union. Il est établi, par des prescriptions encore en vigueur dans les deux royaumes et basées sur une résolution prise en conseil d'Etat unionnel le 1er novembre 1818, que dans les questions qui ressortissent à son ministère, le ministre des affaires étrangères, sans s'adresser aux autorités centrales norvégiennes à Christiania, a droit de correspondance directe avec les autorités norvégiennes subordonnées que concerne la question. Pour frayer jusqu'à un certain point la voie à la séparation des affaires extérieures de la Norvège d'avec celles de la Suède, et la formation d'une direction spécialement norvégienne des affaires étrangères, on vient, en Norvège, d'étendre les attributions du « Bureau Consulaire » actuel, qui dépend du ministère de l'intérieur et répond à très peu de chose près à ce qu'on nomme en Suède le Collège de Commerce ; on l'a transformé en « Bureau pour les affaires de l'étranger, les affaires consulaires et le commerce ». Après l'issue favorable de la question du pavillon, le chef du département de l'intérieur norvégien, sans s'entendre avec le ministre des affaires étrangères des Royaumes-Unis, ou au moins négocier à ce sujet, donna pour instruction à ses subordonnés que désormais la correspondance du ministre des affaires étrangères avec la Norvège devrait avoir lieu par l'intermédiaire, du susdit Bureau. En ce qui concerne le ministre des affaires étrangères, il se borna à l'informer, le 24 octobre, sans avoir l'air de croire que celui-ci pût avoir quelque envie de donner aussi son opinion sur la question d'une modification apportée à un arrangement unionnel légalement établi. Le ministère des affaires étrangères était,

comme nous l'avons exposé déjà, confié par intérim au ministre d'Etat Boström qui, probablement trouva ce nouvel arrangement inacceptable et n'aboutissant qu'à une perte de temps, et fit de son côté la communication que l'ordre donné, étant en contradiction avec une loi unionnelle non rapportée, ne pouvait être reconnu par lui. Cette réponse va, sans aucun doute, être présentée en Norvège comme un empiètement unionnel de la Suède.

II. La diète. — a) *Le Riksdag et son caractère.* — Très peu de changements s'étaient produits dans la composition du Riksdag. Son caractère resta donc absolument intact, offrant ainsi le tableau d'une rare concorde, tant dans le Riksdag lui-même qu'entre lui et le gouvernement. Il en est résulté que les oppositions de partis ne se sont produites que le moins possible ; les propositions des comités parlementaires n'ont motivé de réserves que dans un très petit nombre d'occasions et les cas où les Chambres furent d'opinion différentes ont été exceptionnellement peu nombreux. Ainsi les cas où, par suite de résolutions différentes dans les Chambres, un vote commun devint nécessaire, furent seulement au nombre de 18, tandis que l'année précédente en avait compté 30. Il n'est résulté de là aucun inconvénient. Au contraire, cette session, plus que beaucoup d'autres, inscrira à l'actif de ses travaux un bon et utile résultat.

b) *Finances.* — L'obtention de ces bons résultats a été essentiellement facilitée par la bonne situation financière. L'excédent des précédents arrêtés de comptes de l'Etat, que le gouvernement pouvait présenter aux Chambres, n'était pas, en effet, moindre de 21.316.220 couronnes, non compris un excédent produit pendant l'année 1898 et se montant à peu près au même chiffre. La réduction des impôts fonciers pouvait donc être maintenue, sans entraver la possibilité de pourvoir à divers besoins, restés jusqu'ici en souffrance, relatifs à la défense nationale, au développement des voies de communication, à l'encouragement des travaux agricoles et industriels, etc. Aussi, les propositions budgétaires du gouvernement atteignaient-elles à un total de 130.807.000 couronnes, dépassant de plus de 7 millions de couronnes les allocations accordées par les Chambres en 1898, la plus grande partie de cette augmentation étant, naturellement, attribuée aux allocations extraordinaires. Pourtant il se produisit le fait peu commun, et très remarquable dans notre pays, que, bien que le Riksdag eût adopté sur plusieurs points des réductions importantes aux allocations demandées, il augmenta cependant le montant total des dépenses de 6 millions et demi de couronnes, de sorte que l'état de dépenses total arrêté à la fin du Riksdag montait à 137.300.000 couronnes. Cette différence du côté des dépenses fut balancée du côté des recettes, par l'inscription d'une part pour son montant total — 6 millions — de l'impôt ordinaire sur le revenu et la propriété, que, pour des raisons de comptabilité financière, la proposition du gouvernement n'y avait porté que pour moitié — 3 millions — et d'autre part, par l'augmentation de 3 millions 1/2, répartis sur différents points, des prévisions inscrites au budget de recettes du gouvernement. On pouvait assurément se permettre sans danger une mesure de ce genre, qui

ne pouvait amener d'autre résultat qu'une certaine diminution dans l'excédent qui très probablement se produira malgré cela en 1899. L'augmentation des dépenses put ainsi être décidée sans aucune espèce d'augmentation dans les impôts et, au contraire, en maintenant les dégrèvements antérieurement admis. La situation doit être considérée comme d'autant plus satisfaisante que, d'un côté, une partie des dépenses arrêtées, par exemple celles faites pour les chemins de fer de l'Etat, sont de telle nature que, dans les pays étrangers, on y pourvoit au moyen d'un emprunt, tandis que d'un autre côté l'augmentation de dépenses n'a pas empêché de continuer les allocations à certains fonds de réserve du trésor public que l'on emploie chez nous à prévenir tout recours à une dette flottante.

D'un autre côté, il faut cependant reconnaître que l'économie budgétaire repose jusqu'à un certain point sur une base d'autant plus incertaine que depuis la réduction des impôts fonciers la plus grande partie des recettes n'est plus tirée que des impôts indirects de consommation — douanes, impôt sur l'eau-de-vie, impôt sur le sucre, etc., qui ont le double inconvénient de peser pour une forte part — quelques-uns disent pour la plus forte — sur les classes les moins riches de la société et d'être exposés en temps de crise à tarir tout à coup. Ce dernier danger surtout impose une grande prudence dans l'évaluation de leur rendement ; il en résultera facilement que des excédents pareils à ceux dont les dernières années ont donné l'exemple se produiront, excédents qui renferment toujours en eux la tentation d'augmenter les dépenses de l'Etat dans une trop forte proportion.

c) *Défense nationale (Neutralité)*. — La manière de traiter des questions de cette nature fut assurément la plus caractéristique de ce Riksdag et peut même être considérée comme faisant époque, par suite de l'esprit de sacrifice montré à ce point de vue par le Riksdag qui, au lieu de les restreindre, augmenta notablement les allocations demandées par le gouvernement. Cela se produisit malgré l'insistance avec laquelle le discours du trône mentionnait, non seulement les rapports amicaux avec toutes les puissances, mais aussi et spécialement le manifeste pacifique du Czar et la participation empressée de la Suède à la Conférence de la paix. La cause de ce fait doit être recherchée sans doute principalement dans la clarté avec laquelle s'est représenté aux esprits le sentiment des dangers qui résultent, pour la liberté et l'indépendance d'un petit peuple, de l'excès de force d'un autre plus puissant, sentiment né sous l'impression d'événements arrivés, pendant la session du Riksdag, chez nos plus proches voisins, en Finlande et dans le Schleswig du Nord. Peut-être aussi cet autre sentiment se faisait-il jour que, dans les soins de sa défense, la Suède ne devait pas rester en arrière du pays-frère, la Norvège, qui pendant ces dernières années a donné à ses forces militaires un accroissement si important.

En ce qui concerne le premier point, il faut cependant insister sur ce fait que toute idée de politique agressive, soit seule, soit en union avec d'autres puissances, est maintenant tout à fait opposée à la manière de voir du peuple suédois. Et cela fut clairement exprimé pendant la session

lors de la discussion d'un projet de convention entre les Royaumes-Unis ayant pour but de faire aux puissances étrangères une déclaration commune par laquelle ces royaumes se déclaraient neutres, par principe et *à toujours*.

Lors de la discussion de cette affaire, le Riksdag se rangea à l'avis de la commission qui demandait le rejet de la proposition, après qu'elle eut démontré les dangers véritables qui seraient la conséquence d'un pareil état de choses, même s'il pouvait obtenir la reconnaissance formelle des autres puissances, tandis que la neutralité simple et *volontaire* était la seule conduite conciliable avec le vrai bien et la dignité des Royaumes-Unis; mais la commission déclarait en même temps que « le vœu formel et sincère du peuple suédois est que la Suède-Norvège puisse continuer à vivre en paix sans se mêler des affaires ou des différents des autres Etats et que le Riksdag attend du gouvernement qu'il continuera à ne négliger aucune circonstance favorable de chercher à persuader l'étranger que pendant un conflit entre d'autres Etats la sollicitude exclusive de la Suède-Norvège serait de maintenir la situation neutre des Royaumes-Unis ».

En ce qui concerne la Norvège, il est assurément vrai que, pour une part les armements de ce pays — par exemple les forteresses élevées sur la frontière — paraissent dirigés contre la Suède, et qu'il n'est pas rare d'entendre en Norvège des expressions ressemblant bien à des menaces belliqueuses; mais en général on croit en Suède qu'il ne faut pas prendre cela au sérieux et l'on y considère comme certain que si un péril éventuel venait à menacer leur neutralité, la force que les Royaumes-Unis pourraient consacrer à la protéger a été notablement augmentée par cela même que les forces norvégiennes avaient atteint un développement avec lequel il faudrait compter. Les sacrifices que les Suédois font pour leur défense ne peuvent donc pas être considérés comme dirigés *contre la Norvège*, mais, à la vérité, ils pourraient l'être, éventuellement, contre la *dissolution de l'Union*.

Les mesures défensives les plus importantes concernent la *défense maritime*. Bien que la configuration de notre pays montre complètement que sa défense reposerait principalement sur la flotte, ce côté de la défense a cependant été relativement négligé, tant par suite des vieilles traditions de la guerre terrestre que par suite de doutes sur la nature du matériel à construire. On s'était mis d'accord, en 1892, sur un plan pour le développement de la flotte, qui fut, à la vérité, commencé à cette époque, mais ce développement n'a pas été poursuivi en pleine concordance avec le plan. On veut donc reconquérir le temps perdu et le Riksdag accorda, non seulement la somme peu importante demandée par le gouvernement en augmentation sur l'allocation pour les exercices annuels de la flotte (150.000 couronnes), puis les allocations plus importantes demandées pour achat de matériel naval et la réfection d'anciens navires cuirassés (6 millions de couronnes), celles pour matériel d'artillerie et torpilles (872.000), etc., mais aussi, et de son propre mouvement, avec le concours tacite du gouvernement; cependant elle alloua plus de 13 millions de couronnes pour trois nouveaux cuirassés. On peut donc prévoir qu'en 1902 le plan adopté en 1892 aura atteint le point de développement prévu pour cette année-là.

La défense par terre du pays n'a pas non plus été négligée. Trois millions de couronnes ont été alloués pour l'achèvement et le développement de travaux de fortifications déjà existants. On a accordé les ressources nécessaires pour commencer les travaux de fortification de l'entrée du port de Gothembourg, la seconde ville du royaume. Le gouvernement avait demandé une allocation de 1.147.000 couronnes pour la continuation de la fabrication des armes à feu portatives d'après un nouveau modèle. Non seulement cette allocation fut accordée, mais la fabrication nationale ne pouvant être poussée aussi rapidement qu'on l'avait espéré, on vota, sur une motion particulière, les fonds nécessaires pour l'achat à l'étranger de 40.000 fusils nouveaux.

On accorda l'allocation demandée (235.000 couronnes) pour essai de nouveaux canons de campagne et l'augmentation éventuelle de solde proposée par les sous officiers. Par contre, on repoussa, d'une part, l'allocation demandée pour essai de mobilisation et, d'autre part, un plan proposé relativement à une nouvelle administration de l'armée. Le premier échec a eu essentiellement pour cause des scrupules de forme au sujet des termes des articles du projet ; mais dans les deux cas on rencontre aussi comme contribuant au rejet une disposition défavorable envers le ministre de la guerre personnellement.

d) *Voies de communication.*— Parmi les sommes importantes allouées pour cet objet, on remarque près de 10 millions affectés à l'extension du réseau des chemins de fer de l'Etat, ateliers de réparation, etc., etc., 1 million pour un bac à vapeur entre Malmö et Copenhague et de 5 millions 1/2 pour le matériel roulant. On affecta au service du télégraphe et du téléphone environ 2 millions et, par suite de services nouvellement installés et d'augmentations de salaire, le chapitre des postes fut augmenté d'une allocation annuelle de près d'un million de couronnes.

e) *Questions économiques.* — (Crédit. — Législation industrielle, etc.). — La nouvelle position que la Banque d'Etat va bientôt occuper en tant que seule autorisée à émettre des billets, jointe à la situation du marché monétaire, fit naître plusieurs projets relatifs à l'extension du droit d'émission de ladite Banque, projets qui pourtant ne furent pas reconnus acceptables. Par contre, la Banque fut autorisée à augmenter ses ressources au moyen d'un emprunt contracté à l'étranger, de 25 millions de couronnes (1) ; mais en présence du besoin d'argent qui se fait sentir dans le pays, cette somme est tout à fait insuffisante à balancer la pénurie monétaire et empêcher l'élévation du taux de l'intérêt. En outre des causes qui occasionnaient dans le même temps et dans la plupart des pays de l'Europe une rareté plus grande de l'argent sur le marché monétaire, la Suède subissait spécialement l'effet du grand développement des entreprises, jointe à la transformation du capital mobilier en capital immobilier qui a eu lieu pendant ces dernières années et qui a eu pour suite une forte augmentation du taux des salaires. Celle-ci, à son tour, a amené l'accrois-

(1) L'emprunt, il est vrai, fut nominalement porté à 100 millions ; mais de ce total seulement 25 millions furent alloués à la Banque ; le reste n'est pas encore émis et tenu en réserve pour l'avenir.

sement continu de la consommation de produits étrangers, qui a abouti à une balance de comptes avec l'étranger dont le solde a été peu avantageux pour le pays. Une autre cause a aussi concouru à ce résultat : l'active construction de voies ferrées tant par l'Etat que par les particuliers et qui a été principalement exécutée en faisant appel aux ressources nationales. Si donc la situation économique a subi pour toutes ces causes une assez forte dépression, on pourrait d'autant moins pourtant la considérer comme critique que les nouvelles entreprises se sont presque partout montrées utiles et productives et que les ressources totales du pays ont très notablement augmenté pendant ces derniers temps. En employant, pour l'évaluation de la richesse nationale les mêmes règles qui servirent pour ces objets en 1885, on trouve que pendant les 13 ans qui ont précédé 1898, cette richesse n'a pas augmenté de moins de 2.300 millions de couronnes. Mais, en tout cas, la situation du marché monétaire impose la prudence, et l'on peut considérer comme certain que le prochain Riksdag devra, sous ce rapport, prendre des mesures plus énergiques et plus étendues.

Plusieurs importantes mesures sont à noter sur le terrain de la législation industrielle. Le commerce maritime a été encouragé par la réduction des 4/5 sur les droits de consulat. On a apporté à l'ancienne législation sur les abattoirs des modifications telles que la loi va permettre dans la plupart des grandes et moyennes villes l'établissement d'abattoirs communaux, tant pour les besoins des habitants que pour l'exportation. Une nouvelle loi minière a mis fin à un long et dommageable provisoire pour déterminer plus exactement la part de la Couronne dans la propriété des mines par le sol de l'Etat. Il a été accordé, pour achat de terrains forestiers pour le compte de l'Etat, une allocation de 1 million 1/2 de couronnes à prendre sur l'excédent existant au compte de régie des forêts de l'Etat. Une mesure importante pour l'agriculture a été aussi inaugurée par la demande présentée au gouvernement par le Riksdag d'une réduction du prix de transports par chemin de fer de la viande, du lard, des pommes de terre, de la farine, du blé et autres produits ruraux et enfin de la chaux. On peut aussi compter parmi les encouragements donnés à l'industrie suédoise l'allocation de 375.000 couronnes pour la participation du pays à l'Exposition universelle de Paris en 1900.

f) *Instruction publique.* — La sollicitude accordée à la vie économique industrielle n'a pas empêché le Riksdag d'en consacrer une bonne part à la culture intellectuelle, dont les allocations ont été notablement accrues. Un changement profond dans l'organisation des écoles moyennes a été, du reste, introduit après des débats animés. Le Riksdag a réclamé l'établissement d'une première clôture de cours, vers l'âge de 15 ans, accompagnée d'un examen répondant aux exigences de la vie civile ordinaire et engendrant une certaine compétence pour le service public. Il ne resterait donc dans les classes suivantes de l'école que ceux qui se destinent à suivre les études supérieures de l'Université, et l'enseignement principal des langues classiques serait limité à ces classes. Il est certain qu'une telle organisation comporte en soi plusieurs avantages importants, mais elle fait naître aussi la possibilité que la limitation forcée qu'elle impose aux études classiques

n'amène un péril pour la culture générale. La façon dont cette crainte pourrait devenir une réalité dépend avec évidence essentiellement du mode d'application du nouveau principe et dont les dispositions ne sont pas encore arrêtées.

g) *Questions sociales.* — Il arrive ordinairement à l'époque actuelle que des circonstances économiques favorables sont propres à faciliter la possibilité de la suspension du travail dans le but d'amener l'augmentation des salaires ouvriers. Aussi un nombre assez important de ces suspensions se sont produites sans grande opposition et avec succès, qui ont contribué dans une certaine mesure à une plus rapide élévation des salaires. Si, assurément, au total, cela a été un bien, d'un autre côté cependant certaines de ces suspensions se sont produites, sans cause suffisante et, de plus, ont été accompagnées d'attaques injustifiables contre les ouvriers disposés au travail. En même temps se créait une association des différents syndicats d'ouvriers qui s'astreignaient ainsi à une obéissance aveugle à la propagande *socialiste*. Il en est résulté que de leur côté les patrons ont aussi formé des associations de résistance. Dans une scierie du Nortland, les propriétaires firent savoir qu'ils ne voulaient pas conserver d'ouvriers appartenant au syndicat *socialiste*, mais que par contre ils n'entendaient nullement empêcher leurs ouvriers de faire partie de n'importe quelle autre association. Une grève se produisit au cours de laquelle les ouvriers grévistes se virent forcés de quitter les logements appartenant à la société et que celle-ci, leur avait concédés. A la suite de ces faits, M. Branting, chef des socialistes, demanda et obtint l'autorisation de la seconde Chambre d'adresser au ministre d'Etat une interpellation, dans laquelle il demandait si le gouvernement n'avait pas l'intention de prendre des mesures pour « protéger le droit de réunion des ouvriers ». Le ministre, dans sa réponse, produisit les témoignages les plus probants que le droit des ouvriers n'avait été violé en aucune façon. Quant à forcer quelqu'un à conserver des ouvriers contre sa volonté, le gouvernement ne s'en sentait ni la force ni le droit. La Chambre se déclara satisfaite de ces explications. Deux résolutions prises dans les deux Chambres se rapportaient aussi au même sujet ; l'une concernant les mesures qui seraient jugées nécessaires pour assurer la protection nécessaire aux conventions de travail régulièrement acceptées des deux côtés ; l'autre était l'adoption d'un projet de loi sur les peines frappant quiconque cherche, par l'emploi de la force ou de la menace, à contraindre autrui à la suspension du travail. Ce dernier projet, en particulier, donna lieu à des débats animés dans lesquels les adversaires du projet firent principalement ressortir que traiter d'une manière analogue la tentative et le fait réel d'une atteinte à la liberté d'autrui, serait, à leur avis, une nouveauté regrettable et jusqu'ici absolument étrangère à la législation suédoise. De l'autre côté, on répondait que ces délits étaient d'une espèce particulière et que ce qu'il y avait de spécialement dangereux dans de semblables affaires se produisait justement dans les tentatives, tandis que ce n'était qu'exceptionnellement qu'il arriverait que l'empêchement effectif apporté au travail pût être poursuivi et puni.

Et pour montrer que ce n'était pas un intérêt de classe, mais bien la paix, que l'on se proposait de protéger par cette législation, le Riksdag demanda au gouvernement l'institution d'arbitres pour le règlement des discussions d'intérêt entre les donneurs et les preneurs de travail, en même temps qu'il demandait l'étude d'une proposition ayant pour but de faciliter l'acquisition par les ouvriers de la propriété de leurs maisons.

Aux termes du discours du trône prononcé par le roi, il y a en préparation une loi sur les assurances en cas d'accidents. Pour faciliter les mesures à prendre dans ce but, ainsi que pour la formation de caisses de secours contre la maladie, on alloua 250.000 couronnes, en même temps qu'à l'exemple des précédents Riksdags on allouait 1.450.000 couronnes au fond des assurances ouvrières.

Une pétition en masse au sujet de l'extension du droit de vote politique avait été organisée il y a quelque temps et menée à bien avec une grande énergie, puis remise au gouvernement ; de plus, et sous l'influence de l'opinion très répandue au sujet de l'opportunité d'une certaine extension du droit de vote, une quantité de motions particulières ayant la même tendance avaient été faites dans le Riksdag. On aurait donc pu croire que dans l'une au moins des deux Chambres, on se serait mis d'accord sur l'un quelconque de ces projets, d'autant plus qu'on pouvait prévoir que lors des prochaines élections à la seconde Chambre, cette question serait spécialement employée comme pierre de touche de la ligne de conduite politique des candidats, et que par suite les membres du Riksdag actuel trouveraient là l'occasion de fournir une preuve visible de leurs opinions libérales. Cependant tous les projets d'extension furent repoussés, non seulement dans la première Chambre, mais aussi dans la seconde ; dans cette dernière, il est vrai, après une discussion animée dans laquelle les opinions s'étaient principalement portées sur deux des propositions. De celles-ci, l'une faisait dépendre le droit de vote politique du droit de vote communal ; — à celle-ci on objectait avec raison, qu'en ce cas, des changements effectifs dans la loi constitutionnelle pourraient être introduits rien que par des changements dans la loi communale. La seconde proposition consistait à lier l'extension du droit de vote à l'institution d'une sorte d'échelle de vote graduée analogue à ce qui a lieu dans la législation belge.

Par contre, sur la question du droit de vote communal dans les provinces, la seconde Chambre renouvela les vœux précédemment formés en faveur d'une limitation au dixième du nombre de voix réunies sur la tête d'un individu et au vingtième pour les sociétés.

h) Changements à la Constitution.— Ainsi que cela se produit habituellement, pendant la dernière session de la période de trois ans pour laquelle sont valables les élections à la seconde Chambre, un nombre notable de propositions ont été déposées au sujet de modifications à apporter à la loi constitutionnelle. On sait que les propositions de cette nature ne peuvent être définitivement adoptées avant qu'elles n'aient été approuvées dans deux sessions entre lesquelles doit se rencontrer une élection générale à la seconde Chambre ; jusqu'alors on les dit dormantes *(hvilande)*. Sans nous

arrêter davantage à celles qui ont été rejetées et parmi lesquelles nous avons mentionné l'extension du droit de vote politique, nous citerons comme la plus importante des modifications approuvées par les deux Chambres le projet relatif à la création d'un nouveau département d'Etat, celui de l'agriculture des forêts et des domaines. Comme tout laisse prévoir que le prochain Riksdag approuvera aussi le projet, on peut dire qu'il en résultera qu'en outre d'un grand soulagement pour les départements qui ont été jusqu'ici chargés de gérer ces sortes d'affaires, on pourra aussi apporter une plus grande sollicitude à leur administration. On peut encore citer un projet tendant à diminuer la perte inutile de temps qui se produit au commencement de chaque session du Riksdag et enfin un autre projet concernant la loi sur la liberté de la presse qui chez nous fait partie des lois constitutionnelles ; il s'agit de restrictions à y apporter relativement à la publication des descriptions des brevets déposés dans les bureaux de l'autorité publique.

4. Législation. — Les lois les plus importantes édictées cette année sont :

a) Loi du 6 mars concernant la main forte accordée aux tribunaux étrangers et une autre du même jour sur l'exécution des jugements des tribunaux étrangers, sur l'interrogatoire des témoins devant les tribunaux étrangers. Dans le même ordre d'idées nous citerons les prescriptions du 5 mai concernant la communication des pièces sur la demande des autorités étrangères et enfin sur l'application de la première de ces lois à certains Etats, en ce qui concerne les dépens des procès. On pourrait aussi, dans des matières voisines, mentionner la ratification de la convention internationale au sujet de certaines matières se rapportant à des procès civils.

b) Loi du 26 mai relative à des modifications à la loi du 22 décembre 1897 concernant l'examen des viandes et les abattoirs.

c) Loi du 26 mai relative aux plans de villes, à la détermination et à la clôture des terrains dans les villes.

d) Loi du 26 mai sur l'enregistrement des avances de fonds pour la construction des navires, (hypothèques maritimes).

e) Loi du 16 juin apportant des changements dans le code pénal militaire.

f) Loi du 30 juin concernant la répartition des frais pour la construction et l'entretien des églises et des édifices judiciaires.

g) Loi du 10 juillet concernant une modification au code pénal par laquelle la *tentative* de forcer autrui à abandonner le travail ou d'empêcher autrui de reprendre le travail ou d'entreprendre un travail offert est punissable.

h) Loi du 10 juillet sur le paiement au moyen des deniers publics et en certains cas d'indemnités pour dommages causés par des fonctionnaires ou employés, et, en relation avec cette loi, une autre sur le droit de privilège de l'Etat sur ses subordonnés pour le recouvrement des sommes avancées pour ce motif par l'Etat.

i) Loi du 10 juillet renfermant certaines modifications à la loi sur les saisies-exécutions.

k) Loi du 10 juillet pour protéger le droit de propriété sur certains modèles.

l) Loi du 10 juillet modifiant certaines dispositions de la loi sur les citations et en relations avec elle loi du même jour sur la citation des sociétés et syndicats, etc.

m) Loi du 10 juillet relative aux conséquences, en matière criminelle, de l'absence de la partie citée.

n) En novembre, on a ratifié une convention avec le Danemark au sujet de la pêche dans le Cattegat et l'Öresund.

IV. — Changements dans le ministère. — Nous avons déjà rapporté que M. Douglas, ministre des affaires étrangères avait résigné ses fonctions par suite de la question du pavillon de commerce norvégien, et que son département avait été temporairement administré par le ministre d'Etat. La Constitution prescrivant que les conseillers d'Etat soient au nombre de 10, on pourrait, à la vérité, se demander jusqu'à quel point cette manière de faire peut-être considérée comme strictement constitutionnelle, bien qu'elle soit certainement justifiée par les circonstances du moment, Après plus de deux mois de retard l'emploi vacant a été occupé par M. Lagerheim précédemment envoyé à Berlin. On croit que sa manière de voir au sujet des questions unionnelles n'est pas essentiellement différente de celle de son prédécesseur. Déjà avant sa nomination, deux autres membres du ministère en étaient sortis, savoir le ministre de la guerre, M. Rappe et M. le baron Akerhjelm, conseiller d'Etat sans département. Le poste du premier a été confié à un personnage plus populaire, M. le préfet Crusebjorn qui, en sa qualité de membre du comité des fortifications, est considéré comme devant activer la construction d'ouvrages défensifs fixes, surtout dans les parties les plus septentrionales du royaume, et qui, du reste, est partisan du service militaire. Le second poste fut confié à M. Restadins, membre du Riksdag, juge de district très-influent et auparavant quelquefois employé dans les travaux des commissions. Ces changements n'ont apporté aucune modification notable au caractère général du ministère ; sa position vis-à-vis du Riksdag en sera probablement fortifiée.

V. — Les nouvelles élections a la seconde Chambre. — En comparant les programmes des différents partis et leurs proclamations au sujet des nouvelles élections, on est surtout frappé de voir le peu de différence extérieure qu'on y rencontre. Comme d'ordinaire chaque parti s'efforce de faire valoir les côtés que l'on ne peut considérer comme populaires et à éviter les points qui pourraient peut-être faire reculer les hésitants, cela n'empêche point qu'en réalité les différences peuvent être très notables. Parmi les trois principaux programmes électoraux qui ont paru, savoir celui du parti des paysans (landtmanna parti), celui qu'on appelle parti du peuple (folkparti) et enfin celui dit de l'alliance patriote (fosterländska förbundet), ce dernier seul était formulé d'une matière précise au sujet de la question brûlante du pavillon de commerce norvégien et réclamait formellement une attitude plus décidée dans les questions unionnelles. En apparence, les program-

mes des deux autres partis à ce sujet étaient peu différents quoique comportant de très essentielles variantes. Le parti du peuple posait comme but « le renforcement et la conservation de l'union au moyen d'une entente amicale avec le peuple frère sur la base de l'égalité » ; le parti des paysans disait de son côté : « Le maintien de l'union avec des réformes sur les fondements d'une direction commune des affaires étrangères avec l'égalité aussi bien dans les droits que dans les devoirs ». La question que le parti du peuple faisait le plus ressortir était le développement du droit de vote politique, au sujet duquel ce parti présentait un programme plus décidé — le droit de vote politique régi par les mêmes principes que le droit de vote communal — tandis que le Landtmannaparti ne voulait favoriser l'extension du droit de vote politique que sous les garanties nécessaires. La lutte fut menée avec beaucoup d'ardeur et le parti du peuple dont l'organisation fut la meilleure remporta quelques victoires. Son succès ne doit cependant pas s'estimer par le nombre de sièges qu'il a conquis : mais il réussit en plusieurs endroits à faire échouer des capacités notoires et influentes du parti opposé pour les remplacer par de moins dangereux adversaires. Cela eut lieu surtout pour les partisans d'une attitude plus ferme dans les questions unionnelles et n'a peut-être pas été sans influence sur la solution, antérieurement mentionnée, donnée à la loi sur le pavillon.

Les élections furent terminées vers la fin de septembre et, sauf quelques modifications qu'ont déjà amenées et que pourront encore amener diverses élections annulées, leurs résultats sont les suivants ;

Il n'y a pas eu moins de 169 des députés actuels qui ont eu leurs mandats renouvelés. Des 61 autres, 33 avaient précédemment quitté la Chambre pour des motifs divers et 28 seulement ont été remplacés par d'autres. Parmi les nouveaux choix, 27 comportent seulement un changement de personnes, en ce que les nouveaux élus représentent absolument ou à très peu près les mêmes opinions que les sortants. Les autres comportent, par contre, dans leur ensemble, une certaine évolution vers la gauche, chose qui, surtout dans les votes en commun, peut exercer une certaine influence. Le parti du peuple a gagné sept sièges enlevés à des membres distingués de la droite, trois sièges enlevés aux modérés et cinq sièges enlevés aux membres libéraux du parti des paysans et à ceux qu'on appelle les « sauvages » (qui n'appartiennent à aucun parti). En outre ces derniers gagnèrent, aux dépens de la droite et des modérés, cinq sièges ; enfin dans quatre collèges électoraux des conservateurs décidés ont été remplacés par d'autres plus modérés.

A ces conquêtes de la gauche, la droite en a seulement neuf à opposer.

Au total, le résultat final des élections est que le parti du peuple occupe 44 sièges ; les membres libéraux du parti des paysans, dont les tendances se rapprochent de celle du parti précédent 17 ; on peut aussi ranger du côté de la gauche 53 « sauvages » à tendances libérales : total 114. Ceux qui sont décidément favorables à la droite sont au nombre de 74 auxquels il faut ajouter 42 modérés, dont les opinions sont très voisines : au total, 116. Il en résulte que les deux grandes divisions, gauche et droite, se balancent presque exactement.

G. K. Hamilton.
Professeur à l'Université de Lund.

(Trad. par M. Hanet).

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

La France, par John Edward Courtenay Bodley (1re édition, 2 vol. in-8 de XVIII-328 et 476 pp., Londres, Macmillan and Cº, 1898) (1).

SOMMAIRE : I. Coup d'œil général sur l'objet, la préparation et le plan de l'ouvrage. — II. La vie en France ; bien-être matériel, pessimisme moral.— III. Critique de la devise « *Liberté, égalité, fraternité* ». — IV. Incompatibilité du régime parlementaire avec le tempérament français. — V. Penchant des Français pour le pouvoir personnel.— VI. Avenir probable de la France. — VII. Critique générale de l'ouvrage.

I. *Coup d'œil général sur l'objet, la préparation et le plan de France.* — *France*, la France, tel est le titre que M. Bodley a donné à son livre, titre aussi bref que compréhensif, trop compréhensif même, car il semble annoncer une étude complète de notre pays, examiné sous tous ses aspects, au lieu qu'en réalité l'étendue des sujets traités est beaucoup plus restreinte. Même en ce qui concerne les questions politiques et constitutionnelles, bien des points importants ont été laissés de côté et M. Bodley le reconnaît lui-même. Il le reconnaît implicitement en annonçant qu'il a l'intention de publier plusieurs autres travaux où il s'occupera de la situation du clergé, de l'organisation de l'instruction publique, des problèmes économiques et sociaux, sans parler d'une monographie consacrée à Lyon, « centre qui présente, au point de vue social, des caractères si remarquables qu'ils en font l'une des villes d'Europe les plus intéressantes à étudier ». Il le reconnaît aussi en termes formels dans sa préface : « Le sujet « capital de ces volumes », dit-il, à la page x, « est la France politique après un « siècle de révolution ». Et pourquoi s'est-il livré à l'étude de ce sujet ? Il nous l'apprend également lui-même. Ce n'est point dans l'espoir aussi vain qu'ambitieux, conçu par tant de publicistes, d'amener une entente plus cordiale entre Anglais et Français en les amenant à être mieux renseignés les uns sur les autres ; comme l'exemple de la Prusse et de l'Autriche, de la France et de l'Italie

(1) Né en 1853, M. Bodley est un élève de l'Université d'Oxford. Inscrit au barreau dès sa vingt et unième année et pendant quelques années secrétaire général des loges maçonniques du comté d'Oxford, il devint en 1882 le secrétaire particulier de Sir Charles Dilke, alors président du *Local Government Board*. Ces fonctions lui permirent de s'initier à tous les détails de l'organisation administrative de son pays. A la chute du ministère Gladstone en 1885, il se rendit à l'étranger pour s'y livrer à l'étude des questions politiques. Il séjourna surtout à Rome où bien des portes lui furent ouvertes, à lui protestant, grâce à la haute recommandation du cardinal Manning qui l'avait connu dans la Commission pour le logement des classes ouvrières, dont il était le secrétaire, et qui lui accorda jusqu'à la fin de sa vie les témoignages de la plus affectueuse estime. A la suite de ce séjour en Italie, il accomplit un long voyage à travers l'Afrique Australe et bientôt après il abandonnait de nouveau sa terre natale pour visiter en détail les Etats-Unis et le Canada. Il y trouva les éléments de deux articles sur la démocratie catholique dans l'Amérique du Nord qui eurent un grand retentissement. C'est alors que MM. Macmilan, les grands libraires de Londres, lui demandèrent d'écrire l'ouvrage qui va être analysé ici. Ajoutons, en terminant, que la rédaction de la *Revue du droit public* a l'avantage de compter M. Bodley parmi ses collaborateurs.

en Europe, des Etats du Nord et des Etats du Sud en Amérique, le démontre, en effet, il n'y a pas d'antipathies plus vives, de luttes plus impitoyables que celles qui naissent entre des peuples de même race ; à l'amour fraternel fait pendant la haine fraternelle et celle-ci est malheureusement plus fréquente que celui-là.

Le but que s'est proposé l'auteur de *France* présente un caractère plus scientifique. « A la fin du XIXe siècle, dit-il, (t I, p. 65) il y a deux familles de l'espèce « humaine dont les institutions et les vicissitudes, politiques et sociales, offrent « un intérêt supérieur pour les savants, les hommes d'Etat et les philosophes. « Que la race anglo-saxonne avec sa merveilleuse expansion, doive exiger leur « attention, ce n'est point fait pour surprendre... Mais, en dehors des sociétés « qui peuplent l'Empire britannique et la République américaine, il y a dans « le Vieux Monde une nation qui, pour ne s'être pas répandue soit en Europe, « soit au-delà des mers, offre tout autant d'attrait à étudier. Les frontières de la « France ne sont pas plus étendues qu'à l'époque où les Etats-Unis dépendaient « de l'Angleterre, sa population n'a guère augmenté depuis que nos colonies « d'Australie se sont constituées ; ceux de ses émigrants qui partent pour des « contrées lointaines avec l'intention arrêtée de s'y fixer et de les peupler d'une « population de langue française sont moins nombreux qu'ils ne l'étaient sous « le règne de Louis XV. Et pourtant le peuple qui habite cette partie du Conti- « nent, sa condition sociale et économique, ses idées en matière gouvernementale « et le développement de ses institutions, excitent dans l'esprit du philosophe « un intérêt aussi vif que n'importe quelle autre communauté de la terre. » Ce n'est pas tout ; l'intérêt qui s'attache à l'étude des autres grandes Puissances, présente un caractère limité et spécial. « L'Autriche-Hongrie est une collection « hétérogène de peuples de langue et de race différentes ; l'Italie unifiée vit du « renom des siècles où l'Italie n'était qu'une expression géographique ; la Russie « constitue une partie du globe où une bordure d'Européens administre une « vingtaine de races, pour la plupart asiatiques, sous l'autocratie d'une dynastie « d'importation étrangère. Il y a, il est vrai, une nation en Europe qui peut être « citée côte à côte avec l'Angleterre et la France ; et pourtant l'Allemagne, qui « joue à leurs côtés un rôle brillant au premier rang de la civilisation, n'excite « pas l'attention du monde extérieur au même degré que la France, le Royaume- « Uni et l'Empire Britannique... » Pourquoi cela, alors que victorieuse sur les champs de bataille, illustrée par ses savants, menaçante sur le terrain économique pour l'Angleterre elle-même, l'Allemagne fournit, en outre, des souverains à la plupart des trônes d'Europe ? C'est sans doute en grande partie parce que « les Allemands sont affligés d'une langue difficile à apprendre et qu'ils délaissent « eux-mêmes volontiers pour d'autres plus pratiques. Par cette faculté de répu- « dier ce qui est indigène ils semblent avertir le monde qu'il n'y a que leurs « exportations qui soient dignes d'attention. Les Anglais appartiennent à la race « teutonique, les rapports de l'Angleterre avec l'Allemagne sont intimes et « innombrables ; mais dans les cercles les plus cultivés de Londres il est pro- « bable que pour vingt personnes qui, questionnées à l'improviste, pourraient « donner immédiatement les noms d'une demi-douzaine d'écrivains français de « la décade actuelle, vous n'en trouveriez pas une qui pût citer trois auteurs « allemands contemporains... C'est que tous les peuples civilisés ont leurs « regards tournés vers la France et vers les événements qui s'accomplissent à « l'intérieur de ses frontières ; et, quoique son importance relative dans le monde « puisse être moindre que précédemment par suite de l'amélioration des moyens « de communication qui ont entraîné le développement de ses rivales, le nombre « des étrangers pour lesquels la France est devenue un objet d'intérêt est plus « grand que jamais... » Assurément cet intérêt est en grande partie superficiel ;

il ne s'attache souvent qu'aux côtés légers de la vie française. Néanmoins, la nation française est digne d'être étudiée « comme un peuple qui, par ses expé- « riences dans l'art de gouverner, a provoqué de plus grandes commotions et de « plus grands sacrifices de vies et de biens que toutes les communautés modernes « de la race humaine mises ensemble pour l'essai de problèmes semblables. C'est « sous cet aspect, en la considérant comme la terre de la Révolution que nous « avons à considérer la condition actuelle de la France ».

Il y a, enfin, une dernière influence qui a certainement dominé M. Bodley dans le choix de son sujet aussi bien que dans la manière dont il l'a traité : c'est celle de Taine. Grand admirateur de l'auteur des *Origines de la France contemporaine* et admis dans son intimité durant les dernières années de sa vie, il s'est inspiré constamment et de ses œuvres et de ses conseils ; peut-être même faudrait-il lui reprocher de l'avoir pris, non seulement pour guide, mais pour prophète.

Un autre homme illustre dont il a subi l'ascendant, c'est, me semble-il, Carlyle. Le style parfois un peu emphatique de la première partie de son livre paraît se ressentir un peu d'une longue fréquentation avec l'auteur grandiloquent et apocalyptique de *Sartor resartus* et de la « *Révolution française* ». Mais, autant qu'il est permis d'en juger, deux autres influences ont heureusement corrigé les tendances fâcheuses auxquelles le misanthrope de Chelsea risquait d'entraîner M. Bodley. Il ne niera point sans doute que, à son insu peut-être, mais d'une manière cependant incontestable, la conception de son livre n'ait été provoquée par l'exemple que lui avait donné l'*American Commonwealth* de son illustre compatriote M. Bryce. De même, il est certain qu'il a lu et relu Voltaire, faisant son profit des réflexions si sensées de ce grand homme (1), le citant volontiers et lui empruntant cette clarté et cette facilité d'expression par où brillent surtout les ouvrages de cet écrivain si essentiellement français.

Aussi est-ce un plaisir de constater que *France* est une œuvre mieux ordonnée, composée d'une façon plus systématique que la plupart des ouvrages anglais qui, malgré leurs qualités intrinsèques, produisent souvent sur nos esprits français une certaine impression de confusion et de désordre. Le plan général du livre a, de plus, le mérite d'être simple et il est possible de l'exposer en peu de lignes.

Le premier volume s'ouvre par une préface destinée à présenter l'ouvrage à ses lecteurs; elle est suivie pour leur commodité d'un tableau chronologique des principaux événements de l'histoire de France depuis les Etats généraux de 1789 jusqu'à nos jours. Dans une longue introduction l'auteur expose ensuite la méthode qu'il a suivie dans la préparation et l'exécution de son travail, les matériaux dont il a fait usage, les problèmes dont la solution l'a tenté et ses vues générales sur son sujet. Abordant, enfin, les questions qu'il se proposait de traiter, il divise toute son œuvre en quatre livres. Le premier est intitulé : La *Révolution et la France moderne*. On peut dire qu'il constitue à son tour une seconde introduction aux trois autres, ainsi que les rubriques sous lesquelles ils sont placés vont le montrer. Celle du second livre est, en effet, conçue en ces termes, qui suffisent pour indiquer son objet, la *Constitution et le chef de l'Etat*. Le troisième livre a pour titre le *Système parlementaire* ; M. Bodley y étudie successivement en autant de chapitres distincts : la Chambre haute ; la Chambre des députés et le système électoral ; la composition de la Chambre des députés ; la

(1) Que l'on compare, par exemple, avec les considérations exposées au tome I, p. 132, ce passage des *Lettres philosophiques*, (Lettre VI) : « S'il n'y avait en Angleterre qu'une religion son despotisme serait à craindre ; s'il n'y en avait que deux, elles se couperaient la gorge ; mais il y en a trente, et elles vivent en paix et heureuses ».

procédure et les pratiques parlementaires des ministres ; les ministères et le système parlementaire ; enfin, la corruption de la République. Quant au quatrième livre, *Des partis politiques*, il pourrait porter pour épigraphe la célèbre réflexion de Hamlet.

Man does not please me, nor woman neither (1).

Car, après avoir passé en revue les *royalistes*, l'*élément plébiscitaire*, les *ralliés*, le *centre gauche*, les *opportunistes*, les *radicaux* et les *socialistes*, M. Bodley déclare qu'aucun de ces partis, pas plus que ceux dont il a cru pouvoir négliger l'examen, n'a de chances pour assurer à la France un gouvernement stable et conforme à ses besoins (2).

Telles sont donc les grandes divisions des deux volumes dont *France* se compose. Mais pour faire connaître un livre il y a mieux à faire, nous semble-t-il, que de suivre pas à pas la marche que l'auteur a cru devoir adopter pour exposer avec méthode le résultat de ses recherches et de ses méditations. N'est-il pas préférable d'essayer de dégager les idées principales qui dominent son œuvre, de les mettre en lumière et de les critiquer, s'il y a lieu ? N'a-t-on pas plus de chance, en procédant ainsi, de faire mieux saisir l'esprit du livre et les enseignements qu'il convient d'en retirer? C'est ce que nous avons cru et, abandonnant en conséquence le plan suivi par l'auteur, plan qui a notamment le défaut de laisser supposer que son étude n'a pas de conclusion alors qu'il en a une, mais qui se trouve placée à la fin du premier volume, nous allons essayer de pénétrer sa pensée afin de l'étaler, si nous parvenons à la saisir, sous les yeux de ceux qui voudront bien nous lire.

II. *La vie en France : bien être matériel, pessimisme moral.* — La vie est agréable en France.

A l'appui de cette affirmation M. Bodley aurait pu se contenter à la rigueur d'invoquer son propre exemple, puisque depuis plus de sept ans il a à peu près abandonné son pays natal pour s'établir parmi nous. Mais il y a tant d'étrangers qui fixent leur séjour en France sans cesser d'en médire, qu'il a droit à nos remerciements pour avoir vanté bien haut l'agrément qu'il éprouve à vivre sur notre sol. Comment ne nous serait-il pas agréable de lire de nombreux passages tels que ceux-ci :

« Les roues de l'existence civique tournent doucement en France pour le « citoyen tranquille et soumis à la loi. Toutes les nations ont à subir des croix « qu'elles se sont imposées à elles-mêmes. Les Français se plaignent, non sans « raison, qu'ils sont dévorés par le fonctionnarisme, mais ce fléau n'est pas aussi « dévastateur ni si visiblement inutile que celui des hommes de loi qui nous « dévorent en Angleterre. L'incidence des impôts est une lourde charge pour les « citoyens français, mais, exception faite pour la classe très restreinte qui est en « rapports directs avec les octrois municipaux, leur payement est une joie par « comparaison aux procédés intolérables que les contribuables ont à subir dans « le Royaume-Uni » (3). Plus loin on peut lire la constatation suivante : « Les « progrès de la civilisation ont entraîné en France des effets moins déprimants « qu'ailleurs. Nous n'y trouvons point, par exemple, la contre-partie de la misère

(1) « L'homme ne me plaît pas, ni la femme non plus ».

(2) Pour compléter cette analyse ajoutons que chaque volume est accompagné d'une table alphabétique fort complète et fort commode.

(3) Tome I, p. 23. Ailleurs (t. II, p. 374), M. Bodley revient encore sur cette idée : « La tradition veut que les Français soient tracassés par les fonctionnaires « et gênés par la routine « officielle ; mais on peut vivre dix ans parmi eux sans avoir à subir ou à constater personnelle- « ment cette incommodité. Pour un habitant tranquille et soumis aux lois, la France est d'ordi- « naire un pays où l'on peut vivre avec un agrément que rien ne trouble...»

« irrémédiable des pauvres de nos villes anglaises, misère qui a été aggravée, à « un degré inconnu dans d'autres groupes sociaux par la congestion de la popu- « lation résultant du développement des voies de communication, aussi bien que « par la substitution des machines au travail manuel. La question sociale, bien « que sérieuse en France, n'y présente aucun de ces sombres tableaux de souf- « rance extrême faits pour abattre les esprits enclins à voir les choses en noir » « (t. I, p. 25).

Le peuple français, d'autre part, pris dans son ensemble, est tout à fait digne d'éloges. S'il fallait ajouter foi aux tableaux dus à la plume de M. Zola, l'on ne trouverait guère en France que des gens propres à exciter la répugnance et l'horreur ; mais, « sa méthode inductive est aussi peu scientifique et aussi trompeuse « que celle d'écrivains français moins éminents qui s'inspirent des comptes rendus « des tribunaux anglais pour chercher à démontrer que les Anglais sont une « nation de débauchés hypocrites... Les petites gens de France qu'il cloue au « pilori dans *Germinal* et dans la *Terre* sont, si l'on tient compte des désavan- « tages de leur condition, bien plus civilisés, relativement, que la classe à « laquelle M. Zola appartient. Car les côtés par où la civilisation des Français « prête à la critique sont imputables, non seulement aux pauvres, mais à la « nation tout entière » (1).

« Assurément, la vie de beaucoup d'individus n'est ni idéale, ni idyllique ; « mais je reconnais maintenant dans ces provinciaux, avec tous leurs défauts, la « véritable force de la France, qui la maintient au premier rang des nations « en dépit des folies, gouvernementales ou autres, commises dans sa belle capi- « tale » (t. I, p. 9) ? ....Considérés en masse, les habitants de la France peinent à « leur travail de chaque jour jusqu'à ce qu'il soit accompli ; ils jouissent de « leurs jours de fête avec bonheur, mais aussi avec économie ; et ils ne parti- « cipent à la politique de la nation qu'en ce que leur énergie fournit le remède « au mal fait à la France par les incendiaires politiques de toute catégorie... Le « pays contient plusieurs millions de braves gens occupés à la culture du sol, à « l'exercice des arts industriels et du commerce aussi bien qu'à des travaux « intellectuels, qui travaillent, inconsciemment pour la plupart, dans l'intérêt « commun ; de plus, non seulement de pareilles vies abondent dans le silence « des champs et des vignobles ou au milieu du calme murmure des villes de « province, mais Paris, ce berceau des révolutions, ce rendez-vous de la frivolité « ce théâtre des aventures politiques, est aussi un centre intellectuel brillant et « l'un des grands ateliers du monde » (t. I, p. 55-56).

Au surplus, « en dehors de la masse du peuple, douée de si excellentes qualités « de stabilité et de diligence la nation renferme trois grands corps, fort divers,

(1) T. I, p. 195-196. — M. Bodley observe, en passant, que, si l'auteur de l'*Assommoir* a calomnié ses compatriotes dans ses compilations, il faut reconnaître qu'il n'a jamais avancé le moindre détail sans être documenté à cet égard. Cet éloge passé à l'état de lieu commun, est-il vraiment mérité ? Il est permis d'en douter, car, si nous lui appliquons la méthode qui consiste à juger un livre d'après la manière dont il traite de ce que nous connaissons bien, le résultat est que M. Zola, chaque fois qu'il s'est occupé de questions judiciaires, a commis les erreurs les plus grossières et les plus faciles à éviter. Dans la *Bête humaine*, par exemple, il place le résumé du président des assises, qui n'avait pas encore été aboli au moment où se passe l'action du roman, avant les plaidoiries. Il lui aurait suffi, cependant, pour être renseigné à cet égard, de lire l'article 336 du code d'instruction criminelle, et même en l'absence de ce texte la raison seule aurait dû lui faire comprendre que le résumé des débats ne pouvait les précéder. De même l'un des principaux personnages de *Paris* est un *vice-président* à la Cour de cassation ; par ses démêlés récents avec la justice l'auteur de ce livre doit savoir maintenant que cette fonction n'existe pas et n'a jamais existé dans notre hiérarchie judiciaire ; un simple regard jeté sur un annuaire lui aurait révélé la composition de notre Cour suprême.

« mais dont les vertus contre-balancent le mal causé par les classes en évidence « dont les faits et gestes remplissent les journaux. Ce sont l'armée, l'université et « le clergé. Les vertus qui y sont cultivées ne sont ni pratiquées par les classes « politiques et élégantes, ni inculquées par la presse populaire ; ce sont un sen- « timent élevé du devoir et un profond respect pour l'autorité, combinés avec un « travail aussi modeste que pénible et une virile abnégation.

« Toute la jeunesse de la nation passe par les rangs de l'armée et, quelque « grave que soit l'aspect économique du service obligatoire — qui arrache à leurs « travaux, en un moment critique de leur vie, les jeunes gens occupés à apprendre « tout art, tout métier, toute science, — puisque l'Europe est condamnée à être un « camp, l'armée de la France peut être considérée comme une institution natio- « nale dont l'influence est bienfaisante. Les officiers donnent ordinairement « l'exemple du dévouement à leurs devoirs, évitant un luxe prétentieux, même « dans le cas, d'ailleurs, rare où ils sont riches, et une étude sérieuse de la vie « de garnison m'a aidé à comprendre l'affection générale dont jouit le militaire « français quel que soit son grade. Le respect pour l'uniforme est dû sans doute « en grande partie à l'instinct martial dont peu de Français sont dépourvus ; mais, « pour donner satisfaction à ce sentiment, toute famille française paie en nature « et, comme, en outre, paysans et ouvriers professent une horreur profonde pour « la guerre, la popularité universelle de l'armée, témoigne favorablement de l'effet « général de la discipline militaire sur la nation » (t. I, p. 51).

Quant à l'Université, laissant de côté la question de la réforme des programmes, M. Bodley déclare que « les hommes chargés de l'enseignement secondaire et « supérieur, forment un corps qui constitue une force admirable pour la nation. « Les hommes dévoués qui la composent ne sont pas affligés des manières antipa- « thiques et peu sociables qu'on peut reprocher à la classe enseignante dans cer- « tains Etats du continent ; ils sont souvent, au contraire, aussi distingués qu'ins- « truits. Et pourtant, à la différence de nos fortunés professeurs, ils sont « maigrement payés, et il n'y a point de récompenses pécuniaires dans leur pro- « fession, même pour ceux qui atteignent aux situations les plus éminentes. « Leur seul stimulant est donc le sentiment du devoir qui les guide dans leurs « fonctions modestes, mais importantes, et ils s'y consacrent consciencieusement, « cherchant rarement des appuis en dehors des milieux académiques » (t. I, p. 52). Grâce à leurs efforts, grâce aussi aux aptitudes naturelles de la race, la civilisation pénètre jusqu'à des couches plus profondes et est plus générale en France qu'en Angleterre. C'est même là un trait charmant de la vie nationale : « Un boutiquier « de province ou le receveur des postes d'un village montre souvent dans sa « conversation l'urbanité d'une bonne éducation, et l'habitant d'une chaumière « étonne parfois l'étranger par le charme de ses manières... Un de vos compa- « gnons de voyage en chemin de fer, que vous entendez disserter en un langage « admirablement correct sur la situation européenne ou sur des questions ar- « tistiques ou littéraires, sera souvent une personne appartenant à un milieu so- « cial tel qu'un Anglais ayant le même rang social ne traiterait qu'avec peine de « tels sujets et encore avec une prononciation ou un accent répréhensible » (t. I, p. 193-194).

« Enfin, la troisième catégorie des membres qui honorent la nation, est le clergé. « Il représente tous les meilleurs traits des populations rurales qui constituent « la robuste épine dorsale du pays ; car il faut noter qu'il se recrute exclusive- « ment parmi cette classe et aussi dans la petite bourgeoisie... En aucun pays « on ne saurait trouver un corps plus exemplaire que celui des prêtres de pa- « roisse de France, et ils font preuve des meilleures qualités, raffinées par la dis- « cipline, de ces grandes catégories du peuple qui constituent la véritable force « de la nation » (t. I, p. 52-54).

Dans cette distribution d'éloges M. Bodley omet, comme on le voit, deux grands corps qui jouent un rôle considérable dans le pays, les fonctionnaires et la magistrature.

Il nous semble, cependant, qu'il n'aurait pas dû se borner à dire des premiers qu'ils ne méritent point le reproche, qu'on leur adresse souvent, d'apporter dans l'exercice de leurs fonctions un esprit tracassier et tatillon. Il aurait pu ajouter, pour rendre pleine justice au moins à ceux d'entre eux dont la nomination, soustraite à l'arbitraire gouvernemental, dépend de conditions de savoir et d'honnêteté rigoureusement exigées, que pour un salaire généralement peu élevé il n'en est presque point qui ne s'acquitte de ses devoirs avec un zèle, une intelligence et une probité vraiment méritoires.

Quant à la magistrature, elle ne fait l'objet dans tout l'ouvrage que de cette simple remarque, reléguée au fond d'une note : « Les magistrats français, quoi-« que incorruptibles au sens courant du mot, sont nécessairement enclins à se « laisser impressionner par des influences politiques, puisque ce sont des fonc-« tionnaires mal payés et dépendant pour leur avancement du bon vouloir des « hommes politiques » (t. II, p. 295, note 1). Nous aurions aimé que M. Bodley développât cette idée. Peut-être y aurait-il trouvé l'une des causes principales du malaise dont souffre la France. En effet, un pays est nécessairement, dans un état anormal lorsque les tribunaux y sont suspects de partialité, lorsque les criminels de haute marque y jouissent de l'impunité grâce à une interprétation abusive de la loi ou à la négligence de ceux qui ont mission de l'appliquer, lorsque, enfin, le pouvoir judiciaire, asservi aux deux autres pouvoirs, cesse d'inspirer confiance au simple citoyen dont les droits entrent en conflit avec les prétentions de l'Etat ou d'un parti tout-puissant. M. Bodley aurait pu aussi observer que la source du mal se trouve dans la manière absurde dont se recrutent les membres des tribunaux, investis de fonctions si importantes sans qu'on exige d'eux les garanties requises pour la nomination à l'emploi le plus modeste, et ce mal lui serait apparu d'autant plus déplorable, mais aussi d'autant plus remédiable, s'il avait su que chaque année il sort de nos écoles de droit une élite de jeunes gens, sérieux, instruits, honnêtes, qui pourraient fournir à la France des magistrats incomparables, mais dont l'âme est trop fière pour se plier aux conditions actuelles d'admission et d'avancement dans cette carrière.

L'auteur de *France* ne se borne pas à faire l'éloge de la nation française, en général, de son armée, de son université et de son clergé ; il va plus loin et il émet cette proposition, un peu inattendue, que, malgré les critiques dont est susceptible le gouvernement actuel de la France et qu'il ne lui a pas ménagées, il serait embarrassé de citer trois pays qui, tout compte fait, soient mieux gouvernés que la France. « Rien de ce qui frappe l'œil du voyageur étranger n'est de « nature à faire penser que le pays est mal gouverné et en rentrant chez lui il « emportera peut-être cette idée, qui a revêtu en Angleterre une forme aphoris-« tique, que les choses sont mieux ordonnées en France qu'ailleurs. Bien plus, « à la condition de ne jamais ouvrir un journal et de ne jamais parler poli-« tique, on peut passer des années dans ce pays sans se douter qu'il y a des gens « qui le croient mal gouverné » ? (t. I, p. 42).

Mais, « alors que le train de la vie quotidienne tend ainsi à donner à l'étran-« ger une impression favorable du pays, il règne en France une influence con-« traire, à laquelle il est plus difficile d'échapper lorsqu'on y demeure que lors-« qu'on se borne à y passer. *L'esprit critique*, qui a fait la Révolution française, « n'a jamais perdu son activité, mais sous la troisième république il a revêtu la « forme du pessimisme, d'un pessimisme aigu et contagieux, affectant toutes les « portions de la nation, à l'exception de celle qui poursuit résolument son tra-

« vail quotidien sans se préoccuper de savoir si la France est bien ou mal gou-
« vernée, ou quelle est la nature spéciale de son prestige parmi les puissances
« européennes » ? Prenez les journaux qui chaque jour se vendent par milliers d'exemplaires à travers la France tout entière. Ils expriment toutes les opinions, depuis les doctrines de la Commune jusqu'aux théories inspirées par l'esprit réactionnaire et clérical le plus ardent ; mais il y a un trait qui leur est commun à tous : ce sont leurs attaques contre les hommes publics et leurs doléances sur la situation du pays. A les lire il n'y a pas un seul personnage en vue qui ne serait un monstre d'iniquité et il n'y aurait pas au monde de peuple plus mal gouverné.

A quoi donc attribuer cette tendance actuelle des Français à voir tout en noir alors qu'à tant d'égards la vie semble leur sourire ? Est-ce là, comme on le répète souvent, l'influence persistante des pénibles deuils subis par la patrie il y aura bientôt trente ans? Non, car, bien que les souvenirs de la « guerre terrible » et de ses conséquences ne se soient pas effacés de l'âme française, la France se comporta, une fois la paix rétablie, comme un homme qui, relevant d'une maladie grave, s'abandonne à la joie de vivre. De même qu'en 1815 la nation se livra au plaisir, — l'histoire du théâtre et du roman en témoigne,— et les comptes rendus des débats parlementaires montrent en même temps que, loin de se laisser abattre par ses désastres récents, elle était pleine du désir et de l'espoir de les réparer bientôt.

Il faut donc chercher ailleurs les causes du pessimisme dont la France est infectée à l'heure présente. Sans doute il y en a plusieurs, mais il en est une qui l'emporte en gravité sur toutes les autres et qui les engendre presque toutes : c'est la déception que la plupart des Français éprouvent, d'une manière plus ou moins consciente, mais certaine, devant l'irréalisation des espérances dont la Révolution avait rempli leurs cœurs.

« Pendant les trois premiers quarts du dix-neuvième siècle la tradition de la
« grande Révolution était si sacrée en France que les Français, en dépit de l'or-
« gueil national qui leur est cher, paraissaient portés à attribuer leur place
« élevée en tant que peuple dans les rangs de l'humanité bien moins au génie
« prodigieux de leur race qu'à la convulsion politique au milieu de laquelle l'an-
« cienne monarchie et ses institutions ont disparu. Des divers régimes qui se
« sont succédé tour à tour plusieurs ont été présentés comme des phases du
« mouvement révolutionnaire... Le livre imposant de la Révolution était invoqué
« par les amis et les ennemis de chaque forme de gouvernement, de même que
« dans notre pays des sectes rivales citent à l'envi l'autorité des saintes écri-
« tures... » (t. I, p. 69-70). Napoléon avait à peine ceint la couronne que déjà cette époque revêtait aux yeux de tous un caractère héroïque, les hommes qui y ont joué un rôle apparaissant pour la plupart comme des personnages surhumains. Les voix les plus diverses et les plus autorisées s'accordaient pour célébrer les théories révolutionnaires ainsi que les bienfaits dont leur application ferait jouir, non seulement la France, mais la terre entière et, quelques jours à peine avant sa chute lamentable, Napoléon III proclamait de son quartier-général de Metz, « que le glorieux drapeau qui se déroulait devant les ennemis de la France était le même qui « avait porté à travers l'Europe les idées civilisatrices de la grande Révolution » (t. I, p. 69-81).

Mais voilà que Thiers, d'abord, avec timidité, puis Taine avec hardiesse et, à leur suite, bien d'autres chercheurs moins connus, sont venus attaquer la légende universellement reçue. La médiocrité des hommes de la Révolution et le vide de leurs théories ont été mis en lumière, en même temps que l'opinion publique, réagissant contre la mésestime qui depuis 1870 s'attachait au seul nom

de Napoléon, s'intéressait de nouveau aux gloires du premier Empire et aux moindres détails concernant celui qui avait reconstruit en France l'édifice social.

Ce n'est pas tout ; tandis que l'admiration traditionnelle pour les géants de 1789 était ébranlée, le doute commençait à s'introduire au sujet du mérite de leur œuvre. Les gouvernants actuels de la France ne prétendent-ils pas, en effet, être leurs continuateurs ? N'affirment-ils pas en toute occasion qu'ils s'inspirent de leurs principes et qu'ils s'efforcent de les appliquer ? Et, cependant, aucun des bienfaits promis ne se réalise, la République ne tient pas plus ses promesses que les gouvernements antérieurs, et, à tout bien considérer la situation de la France n'est guère différente de ce qu'elle pourrait être si l'un quelconque de ces gouvernements la régissait encore.

Espoirs déçus, telle est donc la cause du pessimisme présent. Mais en quoi consistent ces déceptions et quelles nouvelles espérances peuvent-elles faire naître ? Voilà ce que notre auteur expose en détail et ce que nous avons le devoir d'exposer à notre tour d'après lui. Ses idées à ce sujet, disons-le immédiatement, peuvent se ramener à trois propositions qui s'enchaînent, d'ailleurs, et se complètent réciproquement:

La République actuelle n'a réalisé aucune des promesses qu'elle avait fait concevoir.

Le régime parlementaire est incompatible avec le tempérament français.

Le pouvoir personnel est la seule forme de gouvernement qui convienne à la France.

III. Critique de la devise : « liberté, égalité, fraternité ». — Pour démontrer la première des trois propositions que nous venons de formuler, M. Bodley s'empare de la devise officielle : *Liberté, égalité, fraternité*, afin de faire voir combien elle jure avec la réalité.

Hâtons-nous de dire que cette partie de son ouvrage nous paraît la moins heureuse. Opposer les faits aux théories, faire ressortir les contradictions entre les actes et les doctrines, c'est assurément un thème de nature à fournir des développements brillants. Mais par là-même notre auteur s'est trouvé entraîné à exagérer sa thèse et, à invoquer à son appui de mauvaises raisons qui nuisent à celles dont la justesse est incontestable. En d'autres termes, il s'est exposé à se voir appliquer l'adage populaire : Qui veut trop prouver, ne prouve rien.

Le passage suivant suffira pour en témoigner : « La Révolution n'est pas responsable de la moitié du bien ou du mal qu'on lui a attribué. Elle n'a pas hâté d'un moment l'invention des machines à vapeur ou les applications de l'électricité qui ont été les véritables forces qui ont révolutionné le monde au xixe siècle et aux conséquences desquelles l'ancien régime n'aurait pu résister. Si elle a aboli certains abus intolérables dont les humbles surtout avaient à souffrir, elle n'a pas supprimé le conflit incessant entre pauvres et riches.... Elle n'a rien fait pour la solution des problèmes qui se posent à l'humanité un siècle après sa consommation et, ne se fût-elle pas produite, que rien n'eût été changé aux rapports du capital et du travail, aux progrès du socialisme, ou à la puissance de la ploutocratie. Le meilleur éloge qu'on puisse adresser à la Révolution française est qu'elle éclata juste au moment où la civilisation allait rendre l'histoire incolore, pour fournir au penseur et à l'artiste une collection de tableaux et de documents émouvants et pathétiques, grandioses et révoltants, tels qu'aucune époque de l'antiquité ou des temps modernes n'en offre de pareil. Mais fallait-il donc pour procurer un plaisir intellectuel aux esprits cultivés que des millions d'hommes périssent d'une mort lamentable et prématurée ? » Eh bien ! un pareil jugement est à coup sûr injuste, pour ne pas dire

puéril. Il est encore moins scientifique de réduire à rien l'œuvre de la Révolution que de l'exalter outre mesure. Nier son influence profonde sur les destinées du monde entier, c'est fermer les yeux de parti pris devant la transformation qui s'est produite dans tous les Etats durant la période comprise entre 1789 et 1815. Ni la vapeur, ni l'électricité n'avaient encore bouleversé les rapports internationaux en supprimant les distances et les obstacles qui séparaient jusque-là les peuples et, cependant, combien l'Europe du XIXe siècle était déjà différente de celle du siècle précédent! Certes la Révolution ne pouvait résoudre les problèmes qui se posent au début du siècle qui va commencer : mais elle a fourni tout au moins bien des éléments de leur solution, souvent même elle les a fait naître. Sans elle, en effet, serait-il question à l'heure actuelle de socialisme ? Sans elle aussi nos paysans, dont l'existence s'est si profondément améliorée depuis cent ans, ne joindraient-ils pas leurs doléances à celles des ouvriers industriels ? Sans elle, enfin, quel serait l'état de la Grèce et de l'Italie, de l'Espagne et de ce qui était l'Amérique espagnole ?

Si nous suivons M. Bodley dans le développement de sa thèse, nous aurons à lui reprocher des exagérations aussi regrettables, regrettables surtout parce qu'elles gâtent ce qu'il y a de vrai dans ses observations.

Ainsi, voulant démontrer, tout d'abord, que pour les Français la liberté est un dogme dont il n'est guère tenu compte dans la vie pratique, à l'appui de son dire il invoque les pouvoirs si étendus dont sont investis les magistrats chargés de l'administration de la justice criminelle et il insiste avec raison sur l'abus de la détention préventive et des perquisitions. Mais pourquoi ajouter qu'en France le seul fait d'être soupçonné de détenir des cigares de contrebande peut entraîner une visite domiciliaire, opérée, même en l'absence de l'inculpé, après effraction des portes qui ferment sa maison et ses armoires ? (1) Foncer ainsi les tons d'un tableau déjà assez sombre par lui-même, c'est faire de l'art, mais induire en erreur des lecteurs mal renseignés.

Comme exemple de mesures législatives également contraires au principe de la liberté individuelle, M. Bodley cite encore certaines de nos lois en matière d'état civil : « En France, dit-il (t. I, p. 177), l'Etat exerce des pouvoirs arbitraires en réglant la nomenclature des citoyens. Un Français est constamment invité à produire ses papiers relatifs à la constatation de sa naissance et à procurer son identité ; il lui est absolument interdit de modifier son nom ou ses prénoms. Un père français n'est pas libre de choisir les noms qu'il entend donner à son enfant : il ne peut lui donner le nom qui lui plairait pour des raisons de famille sérieuses, ou pour des motifs d'ordre purement littéraire, ou pour faire honneur, soit à un auteur favori, soit à un homme politique... ; en effet, le grand reconstructeur de la France a décidé qu'on ne pourrait donner à un sujet français d'autres noms que ceux qui figurent sur les différents calendriers ou dans l'histoire ancienne ».

M. Bodley n'est pas le premier Anglais qui fasse semblable remarque, car ces règles, qu'il critique, ont le don de choquer particulièrement ses compatriotes. Mais en réalité, loin d'être contraires à la liberté individuelle elles ont pour but et pour effet de la protéger. Car, si elles restreignent, par exemple, le libre choix du père de famille préoccupé de donner un nom à son fils, elles l'empêchent aussi d'affubler cet enfant, sans défense contre une pareille lubie, d'un nom fait pour le rendre ridicule. Sans rappeler les dénominations fantaisistes qui ont causé le désespoir de tant d'individus nés alors que le calendrier révolutionnaire

(1) Assurément les dispositions de l'art. 237 de la loi du 28 avril 1816 sont très rigoureuses; mais c'est une raison pour ne pas en exagérer la rigueur.

était en vigueur, n'a-t-il pas été heureux pour le nouveau-né à qui Madame Paule Minck, sa mère, entendait imposer le nom de Lucifer, que l'officier de l'état civil de Montpellier pût résister à cette prétention en invoquant la loi du 11 germinal an XI ? De même, il peut être parfois fâcheux pour une personne de ne pouvoir changer de nom sans recourir aux formalités compliquées établies par cette même loi ; mais n'est-il pas encore plus important que les tiers avec lesquels un individu entre en rapport puissent savoir aisément quels sont ses antécédents, s'il n'a pas fait faillite, s'il n'a pas été condamné, si c'est lui qui est réellement désigné dans les écrits qu'il produit afin d'exercer certains droits (1) ? Les entraves apportées par la loi française à la liberté de certains, ont donc pour but la protection de la liberté du plus grand nombre et plus particulièrement d'êtres incapables de se défendre efficacement. Si M. Bodley en doute qu'il considère ce qui se passe dans son propre pays. Quand un inculpé y comparaît devant les tribunaux, c'est par des procédés tout à fait primitifs et bien insuffisants que l'accusation parvient à établir s'il est ou s'il n'est pas en état de récidive. La bigamie et les mariages prématurés sont des faits absolument rares en France ; en Angleterre, au contraire, il n'est pas de semaine où les journaux ne rendent compte de poursuites intentées contre un bigame, souvent même contre un polygame, ou de quelque procès en annulation d'une union contractée par des époux dont l'un, au moins, n'avait pas l'âge requis par la loi. Enfin, la commission de la Chambre des Communes chargée en 1897 et 1898 de faire une enquête sur les agissements des usuriers, n'a-t-elle pas signalé les manœuvres dolosives auxquelles ils ont coutume de se livrer sous des noms d'emprunt et ne s'est-elle pas prononcée en faveur de la prohibition de cette pratique ?

Ce n'est donc pas la loi qui mérite des critiques ; elle gêne peu la liberté des citoyens et, si elle la gêne, il est facile de la modifier ; les véritables atteintes à la liberté sont l'œuvre de ceux qui ont mission d'appliquer la loi ; ici malheureusement le remède est difficile à imaginer et sur l'étendue et la gravité du mal nous sommes entièrement d'accord avec M. Bodley. Voici comment il s'exprime à cet égard (t. I, p. 131, 141, 142) : « Un siècle après que la déclaration des droits de « l'homme a proclamé le libre exercice de toute opinion religieuse ou autre, tant « d'intolérance persiste dans le pays qu'on a pu dire qu'un Français ne conçoit « la liberté que pour les idées conformes aux siennes... Aussi le système d'into- « lérance pratiqué sous la troisième république diffère de toutes les persécutions « mentionnées dans l'histoire, en ce qu'il est pratiqué au nom de la liberté et, en « outre, en ce qu'il frappe d'une incapacité officielle ceux qui professent un « culte reconnu par l'Etat... Un citoyen français qui reçoit de l'Etat ses moyens « d'existence n'est pas toujours libre d'accompagner sa femme et ses enfants, le « dimanche, à la messe, sans compromettre ses chances d'avancement et même sa « situation ».

De même, les lois relatives à la liberté d'association, très restrictives par elles-mêmes, sont appliquées avec partialité et d'une manière tout à fait arbitraire. Et la raison de cet état de choses déplorable, quelle est-elle ? « C'est qu'en France « les fonctionnaires constituent un corps nombreux, prêt à être organisé pour « l'accomplissement de desseins politiques en dehors de l'exercice de leurs fonc- « tions officielles. Le système a été établi pour fonctionner comme une partie « essentielle du mécanisme d'un gouvernement autocratique ; mais avec les ins- « titutions parlementaires et des ministères instables la direction de la machine

(1) Depuis quelques années, même chez nous, d'assez nombreux commerçants se sont mis à exercer leur profession sous des noms d'emprunt ; on s'en aperçoit en parcourant dans les journaux d'annonces judiciaires la liste des déclarations de faillite. Il est fâcheux que les parquets ne veillent pas plus attentivement à la répression de cet abus.

« centralisée est passée des mains de ministres éphémères dans celles de comités « locaux qui, constitués par eux-mêmes et irresponsables, exercent souvent un « despotisme sinistre sur toute une région (t. I, p. 146). Par suite, sous la troi- « sième république, c'est la minorité qui impose sa politique étroite à la majorité. « La population considérée dans son ensemble ne renferme pas, en effet, une per- « sonne sur cent qui soit un bigot antireligieux, et même parmi les hommes qui « constituent l'électorat français, les sectaires de la libre-pensée sont une faible « minorité, bien plus faible que le parti clérical à l'autre bout de l'échelle. La « grande majorité des Français est tolérante ou indifférente ; ils n'aiment pas « l'intervention du clergé, mais ils n'ont pas de sympathie pour les partisans de « l'anticléricalisme. Seulement ceux-ci, grâce à leurs loges maçonniques, qui en « France ne sont pas seulement des associations amicales ou charitables, grâce « aussi à leurs comités locaux, jouissent d'une organisation efficace, et par là ils « influent puissamment sur le gouvernement du pays (t. I, p. 147). Certes les clé- « ricaux ne sont pas moins intolérants ; mais, comme les restrictions qu'ils « voudraient mettre aux actions humaines, ne sont pas imposées au nom de la « liberté ainsi que le sont celles qu'appliquent les sectaires de la libre-pensée, « elles sont moins à craindre dans l'Etat moderne démocratique » (t. I, p. 149). Et c'est, par exemple, une théorie tyrannique et outrageante que de vouloir obliger les fonctionnaires, comme la proposition en a été faite plusieurs fois, à confier l'éducation de leurs enfants aux écoles du gouvernement (t. I, p. 153).

« Aussi, conclut M. Bodley, n'est-il pas impossible que la bizarre conception « que la minorité révolutionnaire se fait de la liberté, jointe à l'incapacité du « gouvernement parlementaire d'arrêter ses prétentions, puisse devenir l'une des « forces qui pousseront la nation française à tenter une nouvelle expérience « gouvernementale pour inaugurer le siècle prochain » (t. I, p. 157). « Au surplus, « observe-t-il ailleurs (t. II, p. 374), à notre point de vue anglais, l'accroissement « de libertés que la République a accordé aux Français par rapport à celles dont « ils jouissaient sous le Second Empire, est presque négligeable. Il n'y a ni liberté « d'association, ni liberté de réunion ou d'attroupement dans les rues ; la liberté « des réunions publiques est assujettie à une sorte de tutelle ; le domicile d'un « citoyen n'est pas inviolable et, s'il est accusé d'un crime, il est soumis à une « procédure qui à nos yeux rappelle les pratiques des Stuarts. Un pareil état de « choses, qui ne serait pas toléré en Angleterre sous une monarchie, est accepté « en France sous une république, parce que Français et Anglais ne professent pas « les mêmes idées quant à l'étendue et à la qualité de liberté individuelle à « laquelle il faut renoncer pour fonder un gouvernement solide ».

A ces divers points de vues, les observations de M. Bodley nous paraissent, en général, sauf quelques exagérations, assez justes (1). Mais il n'en est plus de même lorsqu'il reproche aux Français d'avoir la prétention de vivre sous un régime d'égalité alors que l'égalité n'existe point parmi eux. Il n'y a là qu'un jeu de mots. Si par régime d'égalité on entend cet état, rêvé par bien des utopistes, où aucune différence, aucune distinction n'existerait entre les hommes, assurément l'égalité ne règne pas en France, pas plus qu'elle ne règnera jamais non plus nulle part, à moins que la nature ne vienne à transformer ses lois. Mais, si par régime d'égalité l'on entend la faculté pour tous les citoyens, quels qu'ils soient, d'exercer tous les droits reconnus par la loi et d'en jouir, à moins que leur état physique ou intellectuel ne s'y oppose ou qu'ils ne s'en soient rendus

(1) Elles ne le sont pas toutes. Ainsi, l'art. 1 de la loi du 30 juin 1881 pose en principe que « les réunions publiques sont libres », et les diverses formalités auxquelles cette même loi assujettit les réunions n'ont pour but que de maintenir l'ordre public sans, cependant, leur apporter des entraves.

indignes par leur inconduite l'égalité existe en France et c'est le premier pays où elle a existé. Les arguments, que M. Bodley invoque en sens contraire ne sont guère probants. Il mentionne l'existence des nombreuses décorations distribuées par le gouvernement français ; mais quelle différence y a-t-il entre le citoyen à qui est conférée une de ces marques de distinction et celui qui n'en est pas revêtu? Le premier reçoit à titre de récompense, plus ou moins méritée, la faveur d'orner sa boutonnière d'un ruban, de même qu'en Angleterre il aurait reçu dans les mêmes circonstances une somme d'argent, une montre, une jumelle marine ou quelque autre cadeau ; mais cette faveur ne change rien ni au montant des impôts qu'il doit payer, ni aux droits qui peuvent lui appartenir, ni à sa situation devant les tribunaux ; je me trompe, s'il figure parmi les grands dignitaires de la Légion d'honneur et qu'il soit inculpé d'un délit, il devra être traduit devant une Cour d'appel, au lieu d'être poursuivi devant un tribunal correctionnel ; mais c'est là un privilège à rebours puisqu'il prive celui à qui il s'applique de la faculté d'interjeter appel de la condamnation qui pourrait le frapper.

M. Bodley ne me paraît pas plus heureux lorsqu'il s'étonne de voir dans un Etat républicain tant de personnes se parer de titres nobiliaires ; car il nous fournit lui-même des armes nombreuses pour combattre cet argument. Ne montre-t-il pas que parmi ces titres bien peu sont authentiques et que même parmi ceux-là il n'y en a guère qui correspondent à une origine illustre ? (1). N'insiste-t-il point à maintes reprises sur l'incapacité intellectuelle de l'aristocratie qui, uniquement préoccupée de singer les modes, mais non les mœurs anglaises, ne fournit presque aucun nom parmi ceux dont les générations actuelles s'honorent ? Enfin, n'observe-t-il pas à maintes reprises que, dépourvue d'autorité morale, dénuée même souvent des ressources nécessaires pour soutenir ses prétentions, la noblesse ne jouit d'aucune influence sérieuse et même « occupe en réalité un rang inférieur dans l'échelle sociale » (t. II, p. 356. Voir aussi t. I, p. 170 à 177, et t. II, p. 351 et s.) ? Que M. Bodley déplore donc que par suite du dédain professé par la noblesse à l'égard de toute profession utile, « au grand péril de la « société, une grande portion de la population, qu'augmente chaque année, non « seulement le jeu des lois naturelles, mais aussi la vanité humaine, se détourne « des occupations profitables et honorables pour constituer une classe oisive, « sans traditions, sans idéal et sans avenir » ; en parlant ainsi il a cent fois raison. Mais qu'il ne vienne pas citer comme une atteinte au principe d'égalité l'existence de titres qui ne sont guère que de vains mots.

Il aurait dû reconnaître, au contraire, que la France a été la première nation qui ait proclamé et pratiqué l'égalité de tous les hommes devant la loi. Au lieu qu'il y a vingt ans à peine l'élection de M. de Keyser comme lord-maire de Londres fut attaquée, sans succès il est vrai, parce qu'il était catholique, au lieu qu'aux Etats-Unis la loi ou les mœurs créent des différences profondes entre les hommes selon qu'ils ont la peau blanche, noire ou jaune, selon qu'ils sont chrétiens ou qu'ils ne le sont pas (2), depuis 1789 la loi est la même en France pour tout être appartenant à la race humaine.

(1) T. I, p. 169 et s. M. Bodley exagère un peu la facilité avec laquelle il est loisible à un parvenu de s'anoblir ; la rigueur de nos lois sur l'état civil, rigueur qu'il critique, s'oppose à ces usurpations puisque, suivant la théorie française, le titre fait partie du nom. Il est vrai que la loi n'est pas toujours appliquée sur ce point comme elle devrait l'être par ceux qui ont mission de la faire observer.

(2) Dans plusieurs parties des Etats-Unis la loi prohibe le mariage entre blancs et personnes de couleur (Dicey et Bassett Moore, *Conflict of Laws*, 1896, p. 656). Il n'y a que les individus appartenant à la race blanche ou à la race noire qui puissent se faire naturaliser citoyens américains. Enfin, l'auteur d'un article publié récemment par le *Weeky Times*

S'il fallait en croire M. Bodley, ce mot de *fraternité* qui s'étale dans la devise républicaine serait encore plus mensonger que ceux de liberté et d'égalité dont il est accompagné. Il rappelle le propos du prince de Metternich : « La fraternité, telle qu'elle est pratiquée à Paris, m'a conduit à cette conclusion, que si j'avais un frère je l'appellerais mon cousin » ; il passe en revue les principales nations pour montrer qu'il n'en est aucune pour qui la France ne nourrisse pas des sentiments hostiles ; il insiste, enfin, sur la brutalité des polémiques de presse et sur les actes de cruauté dont tous les partis se sont rendus coupables dès qu'ils ont détenu le pouvoir. Sa pensée à cet égard se résume dans ces quelques lignes : « *Homo homini lupus* est une maxime aussi vraie de nos jours que lorsque les « nations de l'Europe n'étaient que des tribus à demi barbares. Mais la plupart « des peuples modernes réservent les instincts sauvages encore latents en eux « pour sévir contre leurs ennemis du dehors, au lieu que les Français se mon- « trent surtout inhumains dans des luttes fratricides, comme s'ils voulaient « remplacer le vieil aphorisme par cette version nouvelle *Gallus Gallo lupus* ».

Que ces observations renferment une part de vérité, c'est ce qu'il faut malheureusement reconnaître ; mais ce qu'il faut reconnaître également, c'est que depuis la Révolution la France a donné au monde des exemples que l'on chercherait en vain chez les autres nations. Elle a fait, notre auteur l'admet lui-même, « des sacrifices sentimentaux dans l'intérêt de nationalités opprimées », alors que, si l'on fait exception de quelques actes de dévouement individuel, tels que celui de Byron, la nation britannique s'est sagement abstenue de mettre sa puissance à profit pour réprimer les « atrocités » de Bulgarie ou d'Arménie ». De même, Anglais, Ecossais et Irlandais se détestent à l'envi ; Allemands du nord et Allemands du sud ne peuvent se souffrir ; vingt nationalités différentes se querellent en Autriche-Hongrie ; en Italie les habitants des diverses provinces font preuve à l'égard les uns des autres d'une animosité profonde et que j'ai constatée personnellement bien des fois ; j'ai vu en Belgique des Flamands et des Wallons en venir aux mains pour des questions de race et de langue.... Les Français, au contraire, malgré les différences si marquées qu'établit entre eux la diversité des mœurs, des climats, des origines, constituent le plus homogène, assurément, de tous les grands peuples ; les antipathies qui existaient jadis entre les habitants des diverses provinces, ont disparu et des rivages de la Méditerranée à ceux de la Manche, des Vosges aux Pyrénées, règne un même esprit, se manifestent les mêmes préoccupations. N'est-ce pas là un résultat appréciable, œuvre commune de la Révolution et de l'Empire, et n'est-il pas de nature à faire oublier un peu les querelles et les haines, souvent factices, des politiciens de profession ? Peu importe, après tout, que ceux-ci se déchirent à belles dents, si la foule qui suit d'un œil plus ou moins intéressé les coups que se portent ces champions, se tient à l'écart de la lutte pour se consacrer à des occupations pacifiques ?

IV. *Incompatibilité du régime parlementaire avec le tempérament français.* — S'il est douteux, ainsi qu'on vient de le voir, que M. Bodley ait réussi à démontrer que la devise *Liberté, égalité, fraternité* est profondément ironique et reçoit de la réalité d'outrageants démentis, les attaques qu'il dirige contre le régime parlementaire, régime qu'il considère comme la source de la plupart des

18 août 1899, p. 515) sur la vie d'hôtel aux Etats-Unis, observe que l'un des moyens employés par les propriétaires d'hôtels à la mode pour leur donner un caractère *select*, est le suivant : « Exclure les juifs, race qui n'a encore rien gaspillé en Amérique de son indomptable énergie pour le plaisir de satisfaire ses ambitions sociales. Les préjugés sociaux à leur encontre sont très accentués. Il n'y a pas d'antisémitisme au sens politique du mot et au point de vue financier l'Hébreu est naturellement une puissance ; mais dans la société ce n'est qu'un zéro ».

maux dont la France souffre actuellement (t. I, p. 30-31), paraissent mieux fondées.

Un point à retenir, tout d'abord, c'est que ces attaques visent d'une manière générale l'application du régime parlementaire dans notre pays et non pas notre Constitution actuelle. Au contraire, il est plutôt enclin à faire l'éloge de cette Constitution, fruit de tout un siècle de tâtonnements et qui « ayant dépassé sa « vingtième année, alors qu'aucune de celles qui l'avaient précédée n'avait été en « vigueur pendant plus de dix-sept ans, peut être considérée comme une œuvre « heureuse » (t. II, p. 19 et s.; 57 et s). Il insiste sur les obstacles qu'il y avait à surmonter et, en particulier, sur la difficulté de constituer une Chambre haute investie d'un prestige suffisant, difficulté qui a été vaincue dans une certaine mesure (t. II, p. 64 et s.). Il admire la simplicité de notre organisation électorale, organisation grâce à laquelle dix millions de Français exercent leurs droits politiques presque sans aucune charge pour l'Etat alors que « l'inscription des 6.000.000 d'électeurs du Royaume-Uni « coûte chaque année, 700.000 livres sterling à leurs concitoyens » (t. II, p. 94.) Par contre, il ne ménage pas ses critiques aux scrutins de ballottage, dont les résultats sont souvent si bizarres (t. II, p. 95 à 101), et surtout à notre système de validation des membres du Parlement. Il constate, en effet — et la constatation n'est malheureusement que trop exacte, — qu'un pareil système permet à la majorité, quelle qu'elle soit, de sacrifier ses adversaires. Il reconnaît, d'ailleurs, que le système suivi en Angleterre présente également de graves défauts et que son introduction en France, où les magistrats passent pour être trop sujets aux influences politiques, risquerait fort de ne pas constituer une amélioration (t. II, p. 225). Enfin, il s'élève avec véhémence contre la pratique, évidemment condamnable, grâce à laquelle les membres du Parlement se permettent de voter par mandataire (t. II, p. 161).

Au demeurant, toutefois, si la Constitution de 1875, comme tous les ouvrages sortis de la main de l'homme, présente des imperfections, elle n'en est pas moins fort satisfaisante dans son ensemble. Mais M. Bodley s'empresse d'ajouter que, tandis que « sa nation, douée des instincts parlementaires, complique son « électorat de formalités coûteuses, les Français, qui ont une organisation élec- « torale admirablement simple, ne savent pas s'en servir » (t. II, p. 75 à 77, et 179). A l'appui de cette assertion il cite, d'abord, l'indifférence des électeurs qui s'abstiennent de voter et que les conflits entre les deux Chambres ont laissés absolument froids, chaque fois qu'ils s'en est élevé un (t. II, p. 52 et 170) et, d'autre part, le dégoût que la politique et la vie publique inspirent aujourd'hui à la plupart des hommes placés dans une situation distinguée. Il est vrai que cet éloignement si fréquent pour tout ce qui touche à la politique lui paraît en un certain sens salutaire. « Assurément, dit-il, consacrer une heure, le dimanche, une fois tous « les quatre ans, à déposer un bulletin de vote à la mairie, n'est pas un acte qui « puisse démoraliser un citoyen de sens rassis. Mais, si, en s'abstenant de l'ac- « complir, il évite le danger de devenir un politicien, de lire des journaux politi- « ques violents, de négliger sa boutique ou ses champs pour les plaisirs et les « bavardages du café, son abstention accroît les ressources de la France et cette « réserve de bon sens et d'activité qui a empêché les folies de ses gouvernants « de la faire déchoir du rang élevé qu'elle occupe parmi les nations ».

En admettant que cette manière de voir ne soit pas tout à fait paradoxale, il n'en est pas moins certain que l'indifférence électorale est l'une des causes de la médiocrité générale des membres du Parlement, médiocrité qui fournit à notre auteur un second argument pour prouver l'insuccès du régime parlementaire dans notre pays. En effet, alors que l'Institut réunit dans son sein un choix d'hommes éminents, tel qu'on ne trouve nulle part ailleurs un groupement sem-

blable, alors que « dans les grands centres industriels et commerciaux français « les chefs d'industries ou de maisons de commerce donnent en général à un « étranger l'impression d'hommes d'esprit pratique, doués d'une intelligence « cultivée », on dirait que le fait d'avoir un siège au palais Mazarin s'oppose à ce qu'on puisse en occuper une autre au palais Bourbon et, en même temps, les intérêts commerciaux et agricoles sont représentés d'une manière absolument infime (t. II, p. 46 à 60 ; 140 et s. ; 170, etc.) (1). Le résultat, c'est « qu'une assem- « blée ainsi composée est sans grande autorité dans la nation. Et, non seulement « la puissance, le génie et l'éloquence y font défaut, mais encore des robins et « des médecins de province, qui ont vieilli au milieu d'un horizon étriqué, n'ont « pas, en règle générale, une expérience suffisante des hommes et des affaires « pour pouvoir briller dans une assemblée législative... Une séance du Sénat, « par exemple, éveille l'idée d'une retraite de vieillards bien élevés, dont les « facultés ne sont pas encore obscurcies, et dont le passe-temps favori consiste « à se réunir en une conférence pour se donner lecture les uns aux autres de « dissertations portant sur des questions morales, historiques ou juridiques, « avec quelque allusion, de temps à autre, aux faits du jour ». Au reste, le pays ne se fait pas illusion sur la valeur de ses gouvernants. Au nord comme au midi, dans les milieux intellectuels comme dans les milieux industriels, dans le monde aristocratique comme parmi les paysans, partout règne un sentiment de mépris à l'égard des membres du Parlement et tout le monde s'accorde à reconnaître qu'ils sont pris « parmi les représentants les plus indignes de la vie de la nation » (t. II, p. 141).

Ce qui est plus regrettable encore que la médiocrité des parlementaires, c'est la corruptibilité d'un trop grand nombre d'entre eux (2). Or, si les cas de corruption se sont multipliés depuis quelques années, « il ne faut pas les considérer « comme prouvant la démoralisation de la nation française, mais bien plutôt « comme démontrant qu'elle est dotée d'un système de gouvernement incom- « patible avec son tempérament et qui la fait soupçonner de complicité dans les « fautes de ses représentants, alors qu'en réalité, par suite des défauts du sys- « tème, il ne lui est guère possible de diriger leurs actes » (t. II, p. 303).

Enfin, l'instabilité de tous les gouvernements et de tous les ministères qui se sont succédé en France depuis l'introduction de ce système, milite encore contre lui, car, d'une part, quoiqu'on en dise, la durée moyenne de la vie des ministères n'a guère varié au cours de ce siècle, quel que fût le régime en vigueur (t. II, p. 242), et, d'autre part, « les hommes qui ont été placés à la « tête du pouvoir exécutif, en France, sous des titres divers, depuis Louis XVI « jusqu'à M. Félix Faure, se distinguaient par des qualités excellentes ; même, « si on les considère individuellement, ils soutiendront avantageusement la com- « paraison avec n'importe quelle série de personnages qui au cours d'une période « de 120 ans peuvent avoir exercé le gouvernement dans une nation quelconque, « ancienne ou moderne » (t. I, p. 307).

On est ainsi amené à la conclusion suivante : « Si les Français, absolument « libres dans leurs choix, vont choisir pour les représenter au sein des assemblées « législatives et gouvernementales des hommes qu'ils ne respectent guère, et

(1) En ce qui concerne la représentation des intérêts agricoles nous ne partageons pas l'avis de M. Bodley, car, grâce au morcellement de la propriété foncière dans notre pays, tel avocat, avoué ou notaire est en même temps, peut-être même surtout, un propriétaire rural, et nous pourrions citer tel médecin que ses électeurs ont envoyé à la Chambre en reconnaissance du succès avec lequel il a combattu les maladies trop nombreuses dont les vignobles souffrent dans leur région.

(2) Il est à peine besoin de faire observer qu'il y a là une certaine exagération engendré par cette tenedance aux généralisations à laquelle il est si difficile d'échapper.

« qui dans l'accomplissement de leur mandat sont incapables d'attirer l'intérêt « du public, cela donne cette impression que le système parlementaire et, par « suite, le régime dont il est la base ne sont que des arrangements provisoires. « Car, lorsque des institutions parlementaires, à raison de leur composition ou « de leurs actes, ne sont pas respectées on ne peut les considérer comme perma- « nentes !... » (t. II, p. 180).

Pourquoi donc en est-il ainsi ? A quelles causes faut-il attribuer cet insuccès du système parlementaire en France ? Il ne tient pas, comme la remarque en a été déjà faite, à un vice de la Constitution. Il ne tient pas, non plus, quoique cela ait été avancé parfois, à ce que les membres du Parlement reçoivent une rétribution (t. II, p. 172), ses sources doivent être recherchées dans les entrailles mêmes de la question posée. Et, tout d'abord, l'on a commis une erreur capitale lorsqu'on s'est imaginé d'imposer brusquement à la France une mauvaise imitation d'un édifice qui avait été lentement élevé par un peuple entièrement différent. Voltaire et Montesquieu sont en partie responsables de l'engouement provoqué par la Constitution anglaise, engouement par suite duquel on a pris l'habitude de la considérer comme la panacée des maux dont un Etat peut souffrir. Cet engouement a été maintenu et développé par les doctrinaires et les libéraux de la Restauration. Séduits par de fausses analogies entre l'histoire d'Angleterre après la grande Révolution et l'histoire de France à partir du règne de Louis XVI, ils ont posé en principe que la Constitution française devait se modeler autant que possible sur celle du Royaume-Uni (t. I, p. 76; t. II, p. 249 et s.). Par suite, au lieu de suivre l'exemple donné par les Etats-Unis qui, bien que pénétrés des traditions anglaises, ont su se donner une constitution adaptée à leurs besoins (t. II, p. 252, 253), la France a introduit de vive force chez elle des institutions qui juraient avec ses mœurs et avec ses besoins. Le résultat a été que ces institutions, transplantées dans un sol qui ne leur convenait pas, n'y ont pas pris des racines solides et n'ont pu y donner de bons fruits.

Si je saisis bien la pensée de M. Bodley sur ce point, notre système parlementaire lui produit une impression analogue à celle qu'éprouve le voyageur aux yeux duquel apparaît, à travers l'atmosphère brumeuse de Londres, l'église de Saint-Pancras ; l'architecte a cru l'orner en plaçant au devant de sa façade un portique copié sur la tribune de l'Erechthéion d'Athènes ; la copie est exacte assurément, mais, rongées et défigurées par le brouillard, adossées à un édifice lourd et massif, les élégantes cariatides présentent un aspect lamentable ; le ciel de l'Attique leur fait défaut. De même, en introduisant en France le système parlementaire, il aurait fallu y introduire l'esprit et les mœurs de l'Angleterre, ainsi que les traditions qu'une expérience de plusieurs siècles y a engendrées. Comme il n'en a pas été ainsi, et cela était, d'ailleurs, impossible, l'édifice que l'on s'est efforcé de bâtir et de corriger depuis un siècle, jure avec le milieu où il a été élevé et sert mal aux besoins en vue desquels il a été construit.

Que l'adaptation du système parlementaire aux tendances du caractère français ne se soit pas réalisée, cela ressort avec évidence de ce qu'il n'a pas réussi à se compléter de cette organisation nécessaire à son fonctionnement normal, l'organisation de grands partis politiques. Or, aux yeux de M. Bodley, « le régime « parlementaire est condamné à échouer tant qu'il n'est pas fortifié par son « complément nécessaire, le système des partis » (t. II, p. 163). L'adoption de ce système relèverait le niveau intellectuel et social des Chambres, car chaque parti tâcherait de choisir ses membres avec soin et de ne présenter aux suffrages des électeurs que des hommes capables de lui faire honneur. La durée des ministères serait plus longue et leur œuvre meilleure La corruption parlemen-

taire serait moins à redouter, car « un parti dont les ministres ou les partisans « encourraient les soupçons portés sur les hommes politiques qui ont été acquittés « dans l'affaire du Panama, serait balayé, au moins pour un certain temps. Pour « éviter ce sort, dès les premières dénonciations, les chefs du parti diraient à « ceux de leurs collègues impliqués dans l'affaire : Malgré votre capacité et l'exa- « gération manifeste des accusations dont vous êtes l'objet, nous devons nous « séparer, car, bien que vous n'ayez été coupable, sans doute, que d'imprudence, « nous ne pouvons tolérer qu'il puisse se créer une simple association d'idées « entre notre parti et des opérations louches » (t. II, p. 302, et 299 à 301). Enfin, l'éducation des électeurs français nécessiterait l'organisation d'un gouvernement de parti ; cette organisation, grâce à la direction que les partis donnent au choix des candidats et à la surveillance qu'ils exercent sur la conduite publique des adversaires politiques, serait seule capable de faire sortir les électeurs de l'apathie dont ils font preuve pour tout ce qui ne touche pas à leurs intérêts privés (t. II, p. 296).

Mais jusqu'à présent, non seulement le système des partis est remplacé par le système déplorable des groupes, mais encore il règne en France des habitudes absolument contraires à l'esprit du régime parlementaire. La centralisation des pouvoirs est conforme, en effet, aux besoins et aux idées du peuple français. Les ouvrages sur la décentralisation abondent en France, mais ils montrent que les projets de réforme les plus hardis laissent subsister un état de choses qui, au point de vue britannique, est absolument centralisé (t. I, p. 33) Aussi le gouvernement continue-t-il, comme sous les régimes précédents, à manipuler la matière électorale, les candidatures officielles n'étant pas moins fréquentes aujourd'hui que sous l'Empire.

Enfin, ce qui montre encore que la machine parlementaire a été faussée dans l'emploi qu'on s'est obstiné à vouloir en faire en France, c'est la confusion des pouvoirs qui s'est produite au mépris des principes les plus élémentaires du droit constitutionnel moderne. Ainsi, — et cette remarque offre en ce moment un singulier caractère d'actualité, — « le Parlement, qui, au lieu d'être une œuvre lente- « ment édifiée au cours de plusieurs siècles, est une construction élevée rapide- « ment et un peu au hasard, est obligé de chercher des précédents dans « l'histoire de régimes disparus et, faute de traditions qui lui soient propres, il « en est réduit à prendre constamment la Révolution pour modèle. Il n'est donc « pas étonnant que ses membres, que les magistrats sollicitent pour obtenir de « l'avancement, puissent concevoir qu'ils constituent une haute cour de « justice comme leurs prédécesseurs de la Convention » (t. II, p. 228. Cpr. pp. 204, 219, 256). Ainsi encore, par suite des empiètements successifs de la commission du budget et des modifications apportées par le Parlement à chaque loi des finances le pouvoir législatif s'empare de plus en plus d'attribution qui, devraient appartenir exclusivement au pouvoir exécutif et « cette confusion entre le droit de contrôle et le droit d'action, confusion mortelle pour le régime parlementaire, est un symptôme de la maladie « dont ont été constamment atteints en France les représentants du peuple » (t. II, p. 212 et s.).

« Le résultat inévitable de cet état des choses est une confusion des pouvoirs « législatif et exécutif, si inextricable que la révision constitutionnelle néces- « saire pour y remédier, ne se conçoit guère sans une révolution préalable » (t. II, p. 228).

Mais, en attendant que cet événement se réalise, — s'il doit se réaliser, — la France souffre de maux indéniables. La puissance des trop fameux comités électoraux écarte souvent de la vie publique les hommes les plus dignes d'y figurer (t. II, p. 165 à 167). Ils en sont également éloignés par le caractère passionné

des luttes électorales, car « un adversaire politique n'est pas, comme dans les « pays où le régime parlementaire constitue une tradition, un de nos semblables qu'il convient de traiter avec respect et même avec cordialité dans les « intervalles entre les batailles des partis, mais comme un monstre dangereux, « qu'il faut exterminer. La raison en est qu'en France l'existence des différents « partis correspond, non pas à une lutte constitutionnelle où l'on se dispute la « haute main sur l'administration, le souverain restant immuable, mais à l'attaque et à la défense du régime existant. Voilà pourquoi les partisans du gouvernement, sous la République comme sous l'Empire, ont regardé les membres « de l'opposition comme des conspirateurs désireux de renverser l'ordre des « choses établi, tandis que ceux-ci à leur tour se croient en droit de renverser « une constitution instable et provisoire » (t. II, p. 138).

Ces mêmes causes entraînent l'instabilité ministérielle dont les déplorables effets sont heureusement palliés par l'excellente organisation de la bureaucratie et aussi par la merveilleuse aptitude des Français à s'improviser hommes politiques (t. II, p. 244 et s.). « Un maître d'étude anglais d'humble origine qui, après « être parvenu au rang de professeur dans un collège de province, parviendrait « au Parlement, serait sans doute mal à l'aise et ridicule si sept ans plus tard « il se trouvait premier ministre ; mais lorsque cela arrive en France, l'heureux « maître d'école que ne distingue aucun talent spécial s'acquitte de sa tâche à la « place Beauvau et au Palais Bourbon avec la même aisance que s'il était « encore à la tête de sa classe dans un lycée des départements. » (t. II, p. 269).

Enfin, de tout cela résultent deux maux pires que tous ceux qui viennent d'être énumérés : « Sous un régime où dix millions d'électeurs sont encouragés « à considérer les membres du Parlement comme destinés à leur procurer des « places, les fécondes ressources du pays sont menacées d'épuisement, et les citoyens sont détournés des professions qui concourent à l'enrichissement national, écartés des entreprises coloniales, éloignés, enfin, en général, des carrières « qui tout en flattant individuellement l'ambition (t. I, p. 32-33, et aussi t. II, « p. 218) relèvent le niveau d'une nation ». Ainsi, précarité des finances et extinction de l'esprit d'initiative, telles sont les conséquences de l'application du système parlementaire en France, et il y a lieu de se demander si la prolongation d'un pareil état de choses ne réduirait pas ce pays à une condition semblable à celle de la Suisse. Or, un pareil effacement ne conviendra jamais au génie français, pas plus qu'il ne saurait lui convenir d'être gouverné indéfiniment par des hommes médiocres, peu respectés, incapables d'aucun acte propre à flatter l'amour-propre national. Aussi « le régime actuel ne peut-il être que provisoire. Car, lorsque les institutions parlementaires, à raison de leur composition ou de leur action, ne sont pas respectées, on ne peut les considérer « comme permanentes, et il est difficile de prévoir qui protesterait en France « si un dictateur traitait les députés de la Chambre constituée en 1875 comme « Napoléon III traita leurs prédécesseurs, plus respectables, de 1851 » (t. II, p. 218. Voir aussi t. I, p. 318).

On pourrait objecter à un jugement si sévère qu'en Angleterre aussi le système parlementaire a passé par plus d'une crise ; tout n'est pas pur dans l'histoire politique de nos voisins, — les souvenirs qui se rattachent au nom de Sir Robert Walpole suffiraient pour en témoigner, — et, par conséquent, pourquoi n'y aurait-il pas lieu d'espérer qu'en France également ce système doit traverser une période d'épreuves analogue avant d'être complètement acclimaté et de donner des résultats aussi satisfaisants que chez nos voisins ?

Mais ce sont là des considérations qui se présentent trop naturellement à l'esprit pour qu'il soit utile de s'y étendre et mieux vaut suivre, sans interruptions le développement de la pensée de M. Bodley.

V. *Penchant des Français au pouvoir personnel.* — Ce qui précède nous amène, en effet, à l'examen de la dernière des thèses qu'il soutient : *Le pouvoir personnel est la seule forme de gouvernement qui convienne à la France.*

La manière dont il l'expose, ne manque point d'originalité. Il y a dit-il, des pièces d'or, frappées dans les premières années du siècle, dont la face porte ces mots, NAPOLÉON EMPEREUR, et le revers ceux-ci, RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. « Ces deux « légendes, malgré leur inconséquence, semblent indiquer la forme de gouver- « nement nécessaire à la France. Les Français qui admirent la monarchie bri- « tannique, dont les sujets jouissent d'nne liberté plus grande que les citoyens de « la République, définissent parfois notre régime comme un gouvernement répu- « cain idéal avec un souverain à sa tête. Cette définition n'est pas exacte ; mais « la France, au lieu de s'efforcer d'imiter nos institutions, en désaccord avec son « génie et ses traditions de race, devrait en organiser qui lui fussent propres et « qui pussent fonctionner sous une direction convenable. Ainsi donc un Empe- « reur chef d'une République, loin d'être une anomalie pourrait, avec le concours « de circonstances favorables, résoudre le problème qu'un siècle n'a pu tran- « cher » (t. I, p. 45-46).

Que cela doive se réaliser, c'est ce que bien des signes semblent indiquer. D'abord, « l'étrange manière dont la minorité révolutionnaire conçoit la liberté, jointe à « l'incapacité du gouvernement parlementaire de réfréner ses prétentions, peut « devenir une force contingente qui poussera la nation française à tenter un « nouvel essai de gouvernement pour inaugurer le siècle nouveau » (t. I, p. 158). Il en fut de même pour le second Empire dont l'avènement, comme l'ont reconnu tous les historiens indépendants, fut accueilli avec un sentiment de soulagement dans presque toute la France, Paris excepté (t. II, p. 375 et 376). De même, actuellement, le jour où les classes moyennes des villes et les populations rurales s'alarmeront des progrès du socialisme, ce n'est dans aucune fraction du Parlement qu'elles iront chercher un sauveur (t. II, p. 418). Car, « dans les intervalles « qui ont séparé leurs révolutions, les Français ont toujours préféré être con- « duits, non pas avec des rênes flottantes, mais en sentant la main de leur « conducteur (t. I, p. 131)... D'ailleurs, les Français étant en grande majorité « pacifiques et laborieux,... la meilleur forme de gouvernement pour la France « est celle qui est la plus capable de tenir en respect la partie turbulente de « la population » (t. I, p. 312). C'est elle aussi qui paraît la plus propre à relever le niveau de la moralité publique ; en effet « il est probable qu'un chef d'Etat « autoritaire ferait beaucoup plus que le bon exemple des personnes haut « placées, car le respect pour l'autorité est tel en France qu'il est rien moins que « certain que les vertus exemplaires des bons gouvernants puissent exercer une « influence quelconque sur le public » (t. II, p. 315). De même, c'est dans l'abolition du régime parlementaire que la nation française, si riche, si industrieuse et si économe cherchera forcément quelque jour un remède à l'accroissement continu des impôts qu'elle a à payer (t. II, p. 218 ; t. I, p. 42 et s.).

Ce changement de régime sera favorisé, au surplus, par l'esprit qui règne dans le pays. Non seulement, comme l'observation en a été faite plus haut, la France étant un pays essentiellement centralisé et centralisateur, elle est toujours disposée à recevoir un maître, mais encore il est notable que la République vit, si l'on peut parler ainsi, dans le cadre créé par Napoléon. Pour n'en citer qu'un exemple presque enfantin, mais topique, lorsqu'un ministre peut-être radical ou socialiste, parcourt la province, n'est-ce pas le décret impérial du 24 messidor an XII qui règle les détails de la réception pompeuse qui l'attend à toutes les étapes de son voyage ? (t. II, p. 228, 233) Ce n'est pas tout : les Français sont naturellement enclins à pratiquer le *culte des héros* et il leur en faut toujours

au moins un à adorer (t. I, p. 312). Ils veulent aussi un gouvernement dont les actes soient de nature à flatter leur amour-propre national, et c'est cette tendance qui explique en grande partie la popularité de l'alliance franco russe (t. I, p. 304, 305).

La conclusion à tirer de toutes ces constatations, « c'est que les Français ne « sont pas une nation parlementaire. Ils comprennent un plébiscite, ils com- « prennent un gouvernement bureaucratique, mais un gouvernement parlemen- « taire est pour eux quelque chose d'inintelligible (t. II, p. 172). Bonapartistes, « révisionnistes et toutes autres organisations plébiscitaires ne sont que des « coteries insignifiantes dirigées par des chefs tout aussi insignifiants ; mais le « principe qu'elles mettent en avant d'une manière un peu vague est un senti- « ment toujours latent chez le peuple français et qui est ramené à la surface, « non point par des intrigues ou par une propagande oratoire, mais par des « courants périodiques d'engouement populaire et, quand un de ces mascarets « viendra à se produire, il est possible qu'il amène quelque individu sur le « trône de France... Car, si l'on peut à peine dire qu'il y a un parti qui professe « la doctrine plébiscitaire, à l'inverse il est possible qu'un jour elle soit mise en « pratique par la majorité de la nation » (t. II, p. 362 et 363).

Mais une pareille révolution ne se heurterait-elle pas à des obstacles presque insurmontables ? M. Bodley ne le croit pas.

D'abord, il ne faut pas compter sur une réforme des mœurs électorales et parlementaires de nature à porter remède à la situation actuelle. « Plus nous appro- « fondissons, dit-il, notre examen des efforts tentés en France pour y maintenir « le système parlementaire, plus nous voyons clairement qu'il est condamné à y « échouer à tout jamais. Le système des partis est, avons-nous vu, l'une des « conditions essentielles de son bon fonctionnement. Mais le système des partis « exige la discipline des partis et, même si les Français réussissaient à imiter « son organisation pour un temps, ils n'ont à leur disposition aucun de ces « éléments de discipline que nous autres Anglais, prédisposés au respect de « l'autorité, nous allons chercher dans des précédents, des pratiques, des abus « mêmes, que le passé nous a légués ; les Français, au contraire, qui, en dehors, « des sphères officielles, n'ont pas la même disposition d'esprit, ont à improviser « ou à emprunter les détails de leur mécanisme parlementaire (t. II, p. 242). Les « institutions politiques d'un Etat moderne sont le produit du tempérament « de son peuple, tel qu'il s'est développé par une évolution graduelle ou qu'il « a été modifié par quelque convulsion violente. Aussi l'idée d'introduire le « système des partis dans le Parlement français est-elle le rêve chimérique de « théoriciens qui ferment les yeux devant cette vérité historique » (t. II, p. 328).

L'organisation actuelle de l'armée ne s'opposera-t-elle pas, du moins, à ce que l'exemple donné par les deux Napoléon puisse être suivi de nouveau avec succès ? Notre auteur ne le croit pas davantage ; il est persuadé, au contraire, que les armées démocratiques d'aujourd'hui feraient au profit du chef pour lequel elles se seraient enflammées d'enthousiasme, autant et plus que les régiments d'autrefois (t. II, p. 115).

Le seul obstacle un peu sérieux au renversement de l'état des choses actuel est la défiance que tout homme distingué inspire aux gouvernants de la France. « Ils emploient toute la force de la machine gouvernementale pour écraser « quiconque paraît apte à conquérir la faveur populaire. C'est ainsi que Gambetta « se vit fermer la voie de la Présidence... ; et la France républicaine a donné au « monde le spectacle d'un général (le général Dodds) traité, lorsqu'il rentrait « vainqueur dans sa patrie après une guerre heureuse, comme s'il avait été affligé « d'une maladie éminemment contagieuse, tant on l'a tenu loin du contact et « même des regards de ses concitoyens » (t. I, p. 312, 313).

VI. *Avenir probable de la France.* — La conclusion à laquelle M. Bodley aboutit se trouve donc être celle-ci : « En dépit des efforts, tant des jaloux que des « gens désintéressés, un jour viendra où aucun pouvoir ne pourra empêcher la « France d'acclamer un héros de son choix. Appartiendra-t-il à l'une des dynas- « ties qui ont déjà régné autrefois dans ce pays ? sera-ce, au contraire, un homme « d'Etat qui aura organisé une victoire ou un soldat qui y aura conduit ses « troupes ? c'est ce que la génération prochaine saura. S'il faut en juger d'après « l'histoire, il est peu probable que la France doive être plus heureuse ou plus « malheureuse sous ce nouveau régime que sous les administrations précédentes, « et il serait impossible d'en prédire la durée même si l'on pouvait prévoir « quel sera son fondateur (t. I, p. 314, 315).... Pénétré d'affection pour la France, « comme je le suis, j'ai été parfois entraîné à regretter qu'elle ne s'adressât « pas à la Russie pour lui emprunter des modèles de gouvernement et à l'An- « gleterre pour lui demander son amitié, amitié qui, d'ailleurs, ne compenserait « jamais les maux que lui ont procuré ses efforts pour adopter le système par- « lementaire anglais. Si les nations étaient sujettes aux mêmes ressentiments « injustes que les individus, la France pourait bien, en effet, détester l'Angleterre « précisément pour en avoir exporté une institution propre à ce pays et pour « ne s'en être pas bien trouvée. C'est comme si un homme, dont les affaires « auraient été dirigées d'une manière irrégulière, considérait avec une admira- « tion mêlée d'envie un voisin en possession d'une machine qui, construite avec « patience et conduite avec sang- froid, accomplirait son ouvrage d'une manière « satisfaisante et recevrait parfois des perfectionnements, lorsque le besoin s'en « ferait sentir. Or, voilà qu'il se décide tout d'un coup, en un moment de crise, « à en faire construire une sur le même modèle, sans prendre garde que ni les « produits qu'il a à fabriquer, ni les surveillants et les ouvriers qui auront à se « servir de la machine, n'offrent aucune ressemblance avec ceux de son voisin. « Cependant, il s'en fait monter rapidement une par des théoriciens inexpé- « rimentés, qui vont chercher des éclaircissements dans des livres, et on la met « en mouvement. Seulement elle fait explosion à tout moment ; les habitants du « pays la considèrent parfois avec terreur, parfois avec mépris ; de temps à « autre elle tue un directeur et il faut à fréquentes reprises renvoyer des équipes « de mécaniciens qu'elle a estropiés, tandis que les ouvriers se battent et se « blessent continuellement en se querellant pour savoir quelle est la meilleure « manière d'en faire usage, elle continue, pourtant, son traintrain, dirigée tantôt « par l'un, tantôt par l'autre, mais sans jamais faire une journée de bon travail. « Une fois on l'a arrêtée pour un temps et personne ne s'en est plus mal trouvé ; « mais, comme le directeur qui avait pris cette mesure a fini mal, après avoir « voulu la remettre en partie en mouvement, on l'a sortie de nouveau, après son « renvoi, et on l'a rafistolée pour lui donner l'air d'une machine neuve. Elle a « donc recommencé à clocher, avec moins d'accidents funestes, il est vrai, mais « avec beaucoup plus de fracas et d'odeur qu'elle n'en avait jamais fait, car « il est rare maintenant qu'on y emploie des ouvriers de choix » (t. I, p. 245, 246).

VII. — *Critique générale de l'ouvrage.* — Après avoir fait connaître les conclusions que M. Bodley a été conduit à formuler, il ne nous reste plus qu'à porter un jugement sur son ouvrage. Mais pour cela quelques mots nous suffiront. Les extraits que nous en avons donnés sont, en effet, assez nombreux pour que les personnes qui auront lu la présente étude jusqu'au bout, aient pu se rendre compte des opinions professées sur notre pays par notre hôte d'outre-Manche et pour les apprécier par elles-mêmes suivant leur propre manière de voir. A quoi bon, dès lors, émettre ici des critiques qui feraient double emploi avec celles que

nous avons déjà exprimées lorsque, en procédant à notre analyse, nous avons indiqué et les idées qui nous paraissaient justes et celles qui nous semblaient de nature à soulever des objections.

Nous nous bornerons donc, tout en proclamant de nouveau les mérites si sérieux de *France*, à signaler deux lacunes que nous avons été un peu étonné d'y rencontrer. D'abord, M. Bodley est resté muet, ou peu s'en faut, sur la question de l'antisémitisme. Il s'en est excusé lui-même dans la préface de la deuxième édition de son livre en alléguant que c'est là un sujet d'un caractère religieux ou quasi-religieux dont il a préféré s'occuper dans l'étude qu'il prépare sur la situation religieuse de la France. Mais il est permis de douter de la bonté d'une pareille excuse, l'agitation provoquée par l'auteur de la *France juive* ayant surtout un caractère politique (1).

L'autre lacune que présente l'ouvrage de M. Bodley, est d'une nature bien différente. Elle résulte de l'absence de toute référence aux autres Etats de l'Europe continentale où le régime parlementaire a été introduit de même que chez nous. N'y a-t-il pas engendré les mêmes inconvénients ? N'y fonctionne-t-il pas aussi mal ? Est-ce pour des causes analogues à celles qui expliquent son insuccès dans notre pays ? Voilà autant de questions auxquelles M. Bodley aurait pu répondre avec d'autant plus de facilité que comme la plupart de ses compatriotes il a parcouru bien des terres étrangères et, en cherchant à les résoudre, il aurait sans doute projeté une clarté plus vive sur bien des détails du tableau qu'il traçait (2). Mais, ces réserves faites, nous terminerons cet article, comme nous l'avons commencé, en recommandant la lecture de *France* à tous ceux que les destinées de notre pays préoccupent ; ils en retireront des renseignements précieux ; ils en retireront aussi, ce qui n'a pas moins de prix aux heures sombres où nous sommes, une lueur d'espoir pour l'avenir, car M. Bodley, se fiant aux qualités heureuses de notre nation, émet à maintes reprises l'espérance que sa robuste constitution lui permettra de se débarrasser des maux contre lesquels elle se débat actuellement. Puisse-t-il être bon prophète et ne s'être point laissé aveugler, quand il se laissait aller à ces prédictions, par son affection pour notre patrie !

JULES VALERY (3),
Professeur à la faculté de droit
de l'Université de Montpellier.

(1) Tel est l'avis de M. Lecky, *Democracy and liberty*, 3me édition (*cabinet edition*), 1899, t. I, p. 558.

(2) L'ouvrage de M. Lecky, publié deux ans environ avant *France* et cité à la note précédente, n'encourt pas le même reproche ; il contient, au contraire, des renseignements, rentrant dans le domaine du droit comparé, aussi nombreux qu'exacts. Au surplus, la plupart du temps son auteur, dans les pages qu'il consacre à notre pays, arrive à des conclusions absolument semblables à celles de M. Bodley.

(3) Né à Cette le 6 juillet 1863, M. Valery a été admis au grade de docteur en droit en 1889, par la faculté de Montpellier dont il a été lauréat à plusieurs reprises. Il a été attaché à cette faculté en qualité d'agrégé à la suite du concours d'agrégation de 1893 et, après avoir été chargé des cours de droit international public et privé, il a été nommé professeur de droit commercial en 1898. Ses principales publications sont un *Traité des contrats par correspondance*, qui a été couronné par l'Académie des sciences morales et politiques, une étude sur le *Louage des meubles*, la traduction de l'*Histoire des assurances au moyen-âge* de Enrico Bensa, et des recherches historiques sur le *Pacte de constitut*. Il a publié, en outre, de nombreux articles dans la *Revue générale du droit*, dont il est l'un des directeurs, dans la *Revue générale du droit international public*, le *Journal du droit international privé*, la *Revue de droit international et de législation comparée*, la *Revue d'économie politique*, le *Bulletin de la société générale des prisons*, la *Revue française d'Edimbourg* et la *Revue internationale des assurances*. Enfin, chargé de la revue des périodiques des Etats Unis dans la *Revue du droit public*, il collabore au recueil de jurisprudence de Dalloz, ainsi qu'aux publications de la Société de législation comparée (*La rédaction*).

VARIÉTÉS

Exposition universelle internationale de 1900. Congrès internationaux

Des sciences de l'Écriture, 24 à 31 mai. — D'Horticulture, 25 à 27 mai. — De la Propriété bâtie, 28 mai à 2 juin. — De Sylviculture, 4 à 7 juin. — Des Valeurs mobilières, 4 à 7 juin. — De la Mutualité, 7 à 10 juin. — D'Escrime, 8 à 10 juin. — Des Sociétés par actions, 8 à 12 juin. — Du Patronage de la jeunesse ouvrière, 11 à 13 juin. — De la Propriété foncière, 11 à 13 juin. — De l'unification des Titres des matières d'or et d'argent, 11 à 13 juin. — De l'Épicerie, 13 à 15 juin. — De l'Enseignement agricole, 14 à 16 juin. — De Numismatique, 14 à 16 juin. — De la Musique, 14 à 18 juin. — Des Stations agronomiques, 18 à 20 juin. — Des Habitations à bon marché, 18 à 21 juin. — Des Mines et de la Métallurgie, 18 à 23 juin. — Des Œuvres et institutions féminines, 18 à 23 juin. — De Viticulture, 20 à 23 juin. — De l'Alimentation rationnelle du bétail, 21 à 23 juin. — Végétarien, 21 à 23 juin. — Des Accidents du travail et des Assurances sociales, 25 à 30 juin. — Des Actuaires, 25 à 30 juin. — Ornithologique, 26 à 30 juin. — De la Ramie, 28 à 30 juin. — D'Agriculture, 1er à 7 juillet. — Des Syndicats agricoles, 8 à *(sic)* juillet. — Du Crédit populaire, 8 à 10 juillet. — Des Voyageurs et Représentants de commerce, 8 à 11 juillet. — De l'Automobilisme, 9 juillet. — Du patronage des libérés, 9 à 12 juillet. — Des méthodes d'Essai des matériaux, 9 à 16 juillet. — Des Associations ouvrières de production, 11 à 13 juillet. — Des Sociétés coopératives de consommation, 15 à 17 juillet. — De la participation aux bénéfices, 15 à 18 juillet. — De surveillance et de sécurité en matière d'Appareils à vapeur, 16 à 18 juillet. — De la Boulangerie, 16 à 18 juillet. — De la Propriété littéraire et artistique, 16 à 21 juillet. — Du commerce des Vins, Spiritueux et Liqueurs, 16 à 21 juillet. — Du Sauvetage, 17 à 23 juillet. — D'Homéopathie, 18 à 21 juillet. — De l'Alliance coopérative internationale, 18 à 22 juillet. — D'Architecture et de Construction navales, 19 à 21 juillet. — Des Associations des anciens élèves des Ecoles supérieures de commerce, 19 à 21 juillet. — De Mécanique appliquée, 19 à 25 juillet. — Des Associations de Presse, 23 à 26 juillet. Du Commerce et de l'Industrie, 23 à 28 juillet. — D'Histoire comparée, 23 à 28 juillet. — De Médecine professionnelle et de Déontologie medicale, 23 à 28 juillet. — De Photographie, 23 à 28 juillet. — De la Propriété industrielle, 23 à 28 juillet. — De Chimie appliquée, 23 à 28 juillet. — De l'Enseignement des langues vivantes, 24 à 29 juillet. — De la Protection légale des travailleurs, 25 à 29 juillet. — De la Presse médicale, 27 à 29 juillet. — De l'Art théâtral, 27 à 31 juillet. — D'Électrologie et de Radiologie médicales, 27 juillet à 1er août. — De la Navigation, 28 juillet à 3 août. — De Chronométrie, 23 juillet à 4 août. — De l'Enseignement des sciences sociales, 30 juillet à 3 août. — Des Architectes, 30 juillet à 4 août. — De l'Enseignement supérieur, 30 juillet à 4 août. — De la Réglementation douanière, 30 juillet à 4 août. — D'Assistance publique et de Bienfaisance privée, 30 juillet à 5 août. — Colonial, 30 juillet à 5 août. — De Droit comparé, 31 juillet à 4 août. — De l'Enseignement secondaire, 31 juillet à 6 août. — De l'Enseignement primaire, 2 à 5 août. — De Philosophie, 2 à 7 août. — De Pharmacie, 2 à 8 août. — De Médecine, 2 à 9 août. — De Dermatologie et de Syphiligraphie, 1 à 9 août. — De la Marine

marchande, 4 à 12 août. — Pour l'amélioration du sort des Aveugles, 5 août. — Des Sourds-Muets, 6 à 8 août. — Antiesclavagiste, 6 à 9 août. — De Chimie, 6 à 11 août. — De l'Enseignement technique, commercial et industriel, 6 à 11 août. — Des Mathématiciens, 6 à 11 août. — De Physique, 6 à 11 août. — De Sociologie coloniale, 6 à 11 août. — Dentaire, 8 à 14 août. — De la Presse de l'enseignement, 9 à 11 août. — De la Meunerie, 9 à 11 août. — De Sténographie, 9 à 15 août. — D'Hygiène, 10 à 17 août. — Des officiers et sous-officiers de Sapeurs-Pompiers, 12 août... — De l'Alpinisme, 12 à 14 août. — De l'Hypnotisme, 12 à 15 août. — De Bibliographie, 16 à 18 août. — Géologique, 16 à 28 août. — D'Électricité, 18 à 25 août. — Des œuvres d'Assistance en temps de guerre, 20 à 25 août. — D'Anthropologie et d'Archéologie préhistoriques, 20 à 25 août. — Des Bibliothécaires, 20 à 25 août. — Contre l'abus du Tabac, 20 à 25 août. — De Psychologie, 22 à 25 août. — Des sciences Ethnographiques, 26 août à 1er septembre. — De Géographie économique et commerciale, 27 à 31 août. — De l'Enseignement du dessin, 29 août à 1er septembre. — De l'Éducation physique, 30 août à 6 septembre. — Pour l'unification du Numérotage des fils des textiles, 3 et 4 septembre. — Des Spécialités pharmaceutiques, 3 et 4 septembre. — D'études Basques, 3 à 5 septembre. — Du Gaz, 3 à 5 septembre. — De l'Histoire des religions, 3 à 8 septembre. — De la condition et des droits des Femmes, 5 à 8 septembre. — De l'Education sociale, 6 à 9 septembre. — D'Apiculture, 10 à 12 septembre. — Des Traditions populaires, 10 à 12 septembre. — Des Associations d'inventeurs, 10 à 13 septembre. — Des sociétés laïques d'Enseignement populaire, 10 à 13 septembre. — Des Tramways, 10 à 13 septembre. — De Météorologie, 10 à 16 septembre. — D'Arboriculture et de Pomologie, 13 et 14 septembre. — D'Aquiculture et de Pêche, 14 à 19 septembre. — D'Aéronautique, 15 à 20 septembre. — Des Américanistes, 17 à 21 septembre. — Des Chemins de fer, 20 à 29 septembre. — De l'Acétylène, 22 à 28 septembre. — De la Paix, 29 septembre à 6 octobre. — De Droit maritime, 1er à 3 octobre. — De Botanique, 1er à 6 octobre. — Du Repos du dimanche, 9 à 12 octobre. — Pour l'étude des Fruits de pressoir, 12 et 13 octobre. — De l'Ecole des Expositions, juin, juillet, août, septembre.

Prix du comte Rossi. — Concours de 1901.

La Faculté de droit de l'Université de Paris a mis au concours les sujets suivants :

1° Législation civile. — Prix 2.000 francs. — *De la protection des intérêts pécuniaires des mineurs selon le Code civil français et le Code civil allemand. — Etude critique sur la valeur comparée des deux systèmes.*

2° Droit constitutionnel. — Prix 2.000 francs. — *Le régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X. — Rechercher comment ont été introduits et appliqués à cette époque les principes et les usages du gouvernement de cabinet.*

Les mémoires, écrits en français ou en latin, devront être déposés au Secrétariat de la Faculté, au plus tard le *1er Avril 1901*.

Toute personne est admise à concourir. Chaque concurrent écrira en tête de son mémoire deux devises : l'une en français, l'autre en latin ; il reproduira les mêmes devises sur l'enveloppe cachetée d'un billet qui contiendra ses nom, prénoms et adresse.

Il pourra être accordé des *mentions honorables* aux mémoires qui auront le plus approché du prix.

Les noms des auteurs qui auront obtenu des *mentions* ne seront connus et publiés que sur leur demande.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES ITALIENS

Nuova Antologia. Rome.

E. VIDARI. — **Delle presenti condizioni d'Italia** (*Des conditions présentes de l'Italie*) fasc. 1er août 1898.

Les réjouissances publiques pour le 50e anniversaire de notre *Statut* ont été troublées par une formidable révolte ; une grande partie du pays a dû être mise en état de siège. Les causes immédiates ont été économiques ; mais, si cela est vrai pour les provinces méridionales, ailleurs la famine a été un prétexte, dont se sont habilement servis les ennemis de l'ordre. Une politique malheureuse, au milieu du scepticisme public, a permis aux partis extrêmes de lever audacieusement la tête ; ils ont saisi l'occasion de la cherté du pain pour se révolter contre les institutions politiques. L'ordre a été rétabli, grâce à l'armée, toujours dévouée, exemple merveilleux de discipline, de patriotisme, d'abnégation. Mais cela ne suffit pas, il faut éloigner les causes vraies et permanentes du désordre, et à cet effet il est nécessaire de réformer toute l'organisation de l'Etat.

Avant tout, il est besoin de ramener les fonctions constitutionnelles des différents pouvoirs dans les limites du *Statut*. Le Parlement doit mieux veiller sur le Gouvernement. Le Gouvernement doit mieux s'opposer aux prétentions des partis parlementaires. Le chef de l'Etat doit être comme le juge ferme et résolu du gouvernement et du Parlement à la fois, pour enrayer tout excès. Chacun doit mieux accomplir son office ; il faut en finir avec les trop fréquents changements de ministères ; une politique énergique et continue est nécessaire, et aussi un gouvernement exercé par les ministres et non par les bureaux ; enfin nous devons proportionner notre politique extérieure à nos forces. Les fins que nous pouvons nous proposer, les moyens dont nous pouvons disposer, sont modestes : pays agricole, pays péninsulaire, l'Italie ne doit pas se jeter dans la grande politique européenne. Cependant la force des choses et notre imprudence nous ont jetés dans l'aventure africaine, conséquemment dans les grandes alliances et dans la politique mégalomane ; nos dépenses militaires se sont accrues ; notre budget souffre même lorsqu'il paraît être en équilibre. Or, il serait nécessaire qu'à l'expiration des traités actuels, les armements fussent réduits à ce que la nation peut supporter sans être écrasée.

Parallèlement, la politique intérieure doit être éloignée aussi des rigueurs excessives, comme des indulgences périlleuses. Elle doit réprimer et punir les ennemis des institutions, ne pas laisser le champ libre aux associations républicaines et socialistes, ne pas encourager les chefs parlementaires, prévenir, pour ne pas s'en remettre à des explosions tardives ou excessives de répression, rechercher les causes véritables et les remèdes appropriés, au lieu d'invoquer tout simplement des lois limitatrices des libertés publiques. Les lois en vigueur ne suffisent-elles pas au maintien de l'ordre ? Oui, elles suffisent.... pourvu toutefois qu'on les applique ; ce qu'on n'a pas toujours fait en Italie. Ce n'est pas des lois, ici, c'est de l'éducation publique qu'on attend les réformes et le salut.

Ce qu'il faut faire pour prouver qu'on désire réellement le bien des classes inférieures, c'est la réforme du système d'impôts. Celui qui possède très peu ne devrait rien payer ; pour ceux qui possèdent davantage, on pourrait établir une légère progressivité des impôts. Quant aux octrois, on devrait les abolir entièrement. Et encore, il ne suffit pas de décharger les pauvres pour grever les riches, car le travail continuerait à souffrir ; il faut alléger les charges pour tous, diminuer les dépenses improductives, réduire résolument l'effectif de l'armée, restreindre le luxe inutile de nos institutions bureaucratiques.

La véritable maladie qui nous ronge, c'est le scepticisme, le découragement, le manque de foi et d'idéal. Et il nous manque une grande force pour réveiller notre énergie morale : la force qui vient de la religion ; car l'Italie est en lutte avec le Vatican, et tandis que celui-ci est logique dans sa ligne de conduite, nous au contraire, ne suivons pas une politique constante à l'égard de l'Eglise. Notre politique devrait être ferme, bien que modérée ; on devrait mieux défendre les droits de l'Etat.

Une autre force, malheureusement usée en Italie, c'est la justice. Elle est l'un des organismes les plus malades chez nous, et les plus soumis à l'influence de la politique. La foi dans la justice, voilà ce qu'il faut encore rehausser dans notre pays, et à cet effet il faudrait réduire le nombre des cours, mieux payer les magistrats, les soustraire à l'arbitraire du gouvernement et des députés.

Enfin la bonne justice devrait régner aussi dans tous les offices de l'administration. Le socialisme d'Etat est un des plus terribles cancers rongeurs de notre société : or, il nous faut lutter contre cette tendance et renfermer l'administration dans ses vraies limites, dans sa vraie condition de moyen et non de fin. Décentralisation, réduction de la sphère et de l'influence des ministres, des préfets et par dessus tout des députés ; voilà le miracle qui est nécessaire.

Revenons à l'esprit de notre *Statut* : que chacun rentre dans son rôle, que les lois recoivent leur application, que la politique soit celle qui convient à nos forces, que la foi dans la justice reprenne son empire ! Alors seulement, les partis illégaux perdront leurs appuis !

L. PALMA. — **A propositi della guerra e della pace fra gli Stati Uniti e la Spagna.** (*A propos de la guerre et de la paix entre les Etats-Unis et l'Espagne*). (fasc. 16 novembre 1898).

C'est probablement le dernier travail du regretté professeur L. Palma, et j'en donne un court résumé comme un hommage à la mémoire de cet homme de bien, de ce maître auquel on est redevable de si nombreuses et importantes contributions aux études de droit public en Italie.

La lutte entre les Etats-Unis et l'Espagne, observe-t-il, a détruit la légende que les guerres sont causées par les monarchies, par les ambitions des rois, et que si aux gouvernements monarchiques on substituait partout des républiques la paix planerait en souveraine sur la terre. Cette légende ne tient pas. Le fait est que dans l'histoire on a toujours vu des monarchies et des républiques, et que celles-ci n'ont pas été moins ambitieuses, moins désireuses de guerres et de conquêtes. Kant annonça la paix perpétuelle pour les jours où les monarchies absolues auraient fait place aux gouvernements représentatifs : tout le monde civilisé est devenu constitutionnel, et pourtant les armées permanentes et l'esprit militaire se sont accrus de nos jours.

Même les anciennes guerres des monarchies de l'Europe sortaient, au fond, des ambitions nationales des peuples. Alors comme aujourd'hui on désirait arrondir les domaines, agrandir les Etats, s'assurer de bonnes frontières Seulement, alors on parlait du droit de succession ; maintenant on parle d'humanité, de nationa-

lités, de frontières naturelles, ou de zones d'influence et d'*hinterland*. Le langage change avec les siècles : la chose ne change pas ; plus les peuples sont maîtres d'eux-mêmes, et plus ils sont inclins à défendre par la force ce qu'ils croient être leur droit et ce qu'ils désirent : aussi les républiques démocratiques modernes sont-elles plus que les monarchies ennemies de la paix. La raison en est claire dans les monarchies; il y a un modérateur des passions populaires : le roi, bien que mû par les intérêts et même par les passions de son peuple, peut néanmoins les contenir ; tandis qu'en république rien ne peut s'opposer aux entraînements des majorités, aux passions du nombre. Ainsi les Etats-Unis ont voulu l'île de Cuba, et ils l'ont prise, avec Porto-Rico et les Philippines en plus.

Un autre fait résulte de cette guerre : pour certains différends entre les nations il est vain de compter sur l'arbitrage, et particulièrement sur celui du Pape.

Dans les Etats souverains l'arbitrage a rencontré et rencontre toujours un obstacle absolu dans l'absence d'un vrai droit reconnu pour les parties en cause, et de toute subordination à un pouvoir supérieur. Ce qu'on réussit à faire résoudre par des arbitres, ce sont les questions juridiques pour lesquelles il ne vaut pas la peine de faire la guerre ; mais pour les grandes questions politiques il n'y a qu'une solution, celle des armes.

Et quant au Pontife, certainement, grâce à sa suprématie spirituelle, il est mieux placé comme arbitre que les souverains territoriaux. Mais il est le chef d'une religion qui n'est pas réellement universelle ; il a aussi ses passions et ses intérêts ; il manque de la sanction nécessaire pour imposer un jugement. On ne peut donc guère espérer qu'il tranchera efficacement les grandes questions politiques.

En résumé, malgré tant d'organisations et de congrès pour la paix, l'arbitrage international en est toujours au même point.

On a dit que cette guerre récente n'est que l'application de la doctrine de Monroe. Cela n'est pas vrai. La doctrine de Monroe ne proclamait pas l'Amérique aux Américains, moins encore l'Amérique aux Etats-Unis : elle ne contredisait pas la légitimité des domaines européens en Amérique. C'est seulement par une extension forcée de l'ancien principe, qu'on en arrive maintenant à affirmer une prétention de suzeraineté sur les autres républiques du nouveau monde.

Mais le fait le plus important qui se dégage de cette guerre, c'est la révélation des Etats-Unis comme une formidable puissance à l'instar des vieux Etats de l'Europe, mais dirigée contre eux. Lorsque les soldats improvisés de la Révolution française battirent l'armée prussienne, Goethe s'écria : « Dès ce jour va commencer une ère nouvelle dans l'histoire du monde ». Ce serait peut être une exagération que d'appliquer le mot de Goethe au cas présent ; mais nous sommes en présence d'un fait qui va engendrer de grands changements dans la science politique. Les Etats-Unis vont se transformer en une puissance militaire ; l'Europe, divisée en plusieurs Etats, en plusieurs nationalités, dont les intérêts sont divers, va se trouver vis-à-vis d'un Etat compact, fort, décidé peut-être à s'affirmer même en dehors du champ économique. Voilà le grand problème qui surgit de la guerre récente !

L. LUZZATTI, **Decadenza e risorgimento dei reggimenti parlamentari**. (*Décadence et renaissance des régimes parlementaires*), fasc. du 16 janvier 1899).

C'est la leçon d'ouverture que l'éminent professeur a lue devant un public nombreux et choisi lors de l'inauguration de son cours de droit constitutionnel à l'Université de Rome.

Le droit constitutionnel, dit-il, est maintenant déclaré une science en liquidation, car le gouvernement parlementaire, tel qu'il se traîne dans la pratique de beaucoup de pays, prête le flanc aux critiques les plus acerbes et souvent les plus méritées. A vrai dire, toutes les sciences morales et politiques, particuliè-

rement l'économie politique et le droit public, subissent à présent une crise. On déclare finie l'époque des Parlements comme celle de l'économie individuelle ; mieux encore, la banqueroute de l'une est indiquée comme cause de la décadence es autres. Tant qu'a dominé la richesse foncière, elle a prévalu dans la politique, puis la richesse mobilière amena la forme représentative ; aujourd'hui le peuple, entre en scène et il s'élabore à la fois un nouveau droit économique et un nouveau droit constitutionnel.

Avec de pareilles doctrines on bat en brèche les institutions politiques de nos temps. On dit qu'elles ont pris la place de l'ancien régime absolu et l'ont empiré : à un seul despote, de temps à autre responsable devant les révolutions, elles en ont substitué plusieurs irresponsables ; les partis sont devenus des coteries ; la lutte pour le devoir s'est transformée en lutte pour le pouvoir ; si la presse ne subit plus de censure, elle est achetée par les puissants, en sorte qu'il n'y a plus de place pour l'honnête liberté de critique. Aussi les meilleurs s'éloignent et les *politiciens* envahissent la chose publique ; le pays n'est plus dans son Parlement, partout on trouve la corruption, le despotisme des plus forts, une législation de classe à l'avantage de la bourgeoisie dominante.

Voilà les critiques. Mais jusqu'à quel point sont-elles bien fondées ?

A l'aurore de notre siècle, on attendait tout des gouvernements libres ; cependant, comme ils n'ont pas fait le miracle qu'ils ne pouvaient pas faire, les peuples, qui auparavant regardaient l'absolutisme comme la cause de tous leurs malheurs, s'élèvent maintenant contre le gouvernement représentatif qui n'a pas tenu ses promesses. Mais, si le gouvernement représentatif n'a pas fait un miracle,t n'a-t-il rien fait du tout ? N'est-il pas toujours préférable au régime absolu ?

Pour en juger, il ne faut pas s'en tenir aux types dégénérés ; considérons plutôt son type le plus pur, tel qu'il vit dans le milieu qui lui est le plus propice : l'Angleterre ! Là le droit de suffrage a été toujours considéré comme une *fonction*, non comme un droit naturel ou universel ; il a toujours suivi l'épanouissement des capacités économiques et politiques des classes sociales. Là les classes dirigeantes ont été toujours animées par un savant esprit de bienveillance pour les masses (les lois sociales sont antérieures aux réformes électorales de 1878 et 1884) ; ainsi les nouveaux appelés à la représentation n'ont eu à apporter dans les Chambres aucun esprit nouveau, aucun bouleversement dans la législation ; là donc il n'est pas vrai que gouvernement représentatif soit synonyme de législation de classe. Et ce régime financier ? Tandis que dans des Parlements plus proches ce sont les représentants du peuple qui travaillent le plus à l'accroissement continuel des dépenses publiques, de l'autre côte du détroit le Parlement se maintient toujours dans son vieux rôle de gardien sévère du budget et se garde bien d'en augmenter les chapitres.

Ce n'est donc pas la faute du gouvernement parlementaire, mais c'est notre faute, à nous, si chez nous il marche pas bien. Il ne faut pas le flétrir, mais le corriger : et l'Angleterre avec l'esprit de ses institutions parlementaires, les Etats-Unis avec leur cour suprême, la Suisse avec le *referendum*, montrent à différents points de vue qu'on peut beaucoup faire en cette voie. Les peuples qui n'ont pas de traditions, ou qui en ont perdu le souvenir, doivent s'inspirer de ceux qui sont mûris dans les libertés publiques et particulièrement de l'Angleterre, qui sait si bien conserver sur tous les continents, en les rajeunissant, ses fortes institutions politiques. On doit aspirer, non à copier servilement la forme et les accidents transitoires, mais plutôt à s'assimiler l'esprit de ces merveilleuses institutions si pleines de vie. Et c'est le devoir des jeunes générations de se donner à ces études : car, s'ils sont nés trop tard pour conquérir la liberté politique, il sont l'obligation sacrée de la fortifier en continuant les traditions de leurs pères.

F. RACIOPPI.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(FÉVRIER-MARS 1900)

RELATIONS INTERNATIONALES

Chili. — DÉCRET du 10 février 1900 promulguant la convention signée à Santiago de Chili, le 24 août 1899, entre la France et le Chili, en vue d'assurer la *communication réciproque de l'état civil*, concernant les nationaux des deux pays (*J. O.*, 15 février, p. 949).

Les deux gouvernements promettent de se communiquer réciproquement la copie dûment légalisée des actes de naissance, mariage et décès concernant leurs nationaux.

La communication aura lieu sans frais et en la forme usitée dans les deux pays. Tous les six mois les copies desdits actes dressés pendant le semestre précédent seront remises par chaque gouvernement à la légation de l'autre.

Espagne. — DÉCRET du 16 janvier 1900 portant approbation et publication de l'accord signé à Bayonne, le 4 mai 1899, fixant l'interprétation des traités de délimitation conclus entre la France et l'Espagne et des actes et conventions additionnelles à ces traités en ce qui touche les *droits et privilèges des frontaliers* (*J. O.*, 12 février, p. 649).

Les traités de délimitation sont ceux des 2 décembre 1856, 14 avril 1862 et 26 mai 1866. Ils constatent et consacrent l'existence souvent immémoriale de droits d'usage et de pacage au profit des frontaliers des deux pays sur le territoire de l'Etat voisin.

L'accord du 4 mai 1899 oblige les frontaliers à se munir d'un acquit à caution au moment de l'entrée des troupeaux en France ou d'une passe à l'entrée des troupeaux en Espagne, acquit à caution et passe délivrés gratuitement sur la production d'une pièce indiquant qu'ils viennent faire pacager leurs troupeaux en vertu de contrats de *facérie* réguliers, pièce délivrée par le maire ou l'alcade. Les modifications survenues dans les troupeaux pendant la saison du pacage doivent être déclarées aux bureaux des douanes où les animaux sont inscrits.

Japon. — NOTES échangées les 23 novembre et 4 décembre 1899, 9 et 13 février 1900 entre le ministre de la République française à Tokio et le ministre des affaires du Japon relative à l'extension du bénéfice des dispositions du *Traité du 4 août* 1896 aux colonies de La Réunion, de Saint-Pierre et Miquelon, de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de l'Inde française (*J. O.*, 7 mars, p. 1423 ; 31 mars, p. 2025).

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 14 février 1900 modifiant l'art. 1094 du Code civil *(Dispositions entre époux)*. (*J. O.*, 17 février, p. 1021).

L'art. 1094 du C. civ. est modifié en ce sens que le conjoint sans enfants ne peut plus disposer de l'usufruit de la réserve des ascendants. Il ne peut laisser à l'autre époux que tout ce dont il pourrait disposer en faveur d'un étranger, en propriété.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION.

Rapport du 19 décembre 1899 adressé au Président de la République par la Commission supérieure des *Halles centrales de Paris* (*J. O.*, 3 mars, p. 1333).

Le rapport constate que les conditions générales du marché ont été améliorée par l'organisation établie par la loi du 11 juin 1896.

Un certain nombre d'irrégularités ont été relevées dans les opérations par le service de l'inspection, mais la plupart d'entre elles ne causaient pas de préjudice aux expéditeurs. Il a été prononcé 82 mesures disciplinaires, dont 58 avertissements, 23 suspensions, 2 radiations.

Décret du 6 mars, portant modifications aux dispositions du règlement des *écoles nationales d'arts et métiers*, relativement à l'âge exigé pour l'admission. (*J. O.*, 9 mars, p. 1454).

Sont exigés la nationalité française et l'âge de 15 ans au moins au 1er octobre et de 17 ans au plus au 1er janvier de l'année du concours.

Loi du 12 mars ayant pour objet de réprimer les abus commis en matière de *vente à crédit des valeurs de bourse* (*J. O.*, 18 mars, p. 1653).

L'acheteur a dorénavant le droit de demander, indépendamment de dommages-intérêts et nonobstant tout commencement d'exécution, la nullité de toute cession consentie sous seings privés de valeurs cotées à la Bourse, moyennant un prix payable à terme, si l'acte n'a point été rédigé en double original et avec la mention des conditions de la vente (art. 2, et si les paiements fractionnés sont échelonnés sur une durée de plus de 2 ans (art. 3). Défense est faite au vendeur de se dessaisir du titre par une manière quelconque. — Interdiction est également faite aux établissements qui se livrent à la vente à crédit des valeurs de Bourse de faire entrer dans leur dénomination les mots « Caisse d'Epargne ».

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES.

Rapport adressé le 26 décembre 1899 au ministre des travaux publics, au nom de la Commission de statistique, résumant les principaux faits économiques de l'industrie minérale et des appareils à vapeur pendant l'année 1898 (*J. O.*, 10 février, p. 840).

Les renseignements contenus dans le rapport dénotent une situation favorable pour les exploitations minérales et les usines métallurgiques prises dans leur ensemble ainsi que pour les appareils à vapeur.

Circulaire du ministre des travaux publics en date du 6 février 1900, relative à la surveillance à exercer pour assurer l'exécution de la réglementation de la *durée du travail des agents de chemins de fer* (*J. O.*, 6 février, p. 764).

Le ministre demande aux directeurs du contrôle des chemins de fer de faire concourir à la surveillance de la durée du travail du personnel les contrôleurs des mines et les conducteurs des ponts et chaussées attachés au contrôle de l'exploitation technique.

Loi du 30 mars 1900 portant modification de la loi du 2 novembre 1892 sur le *travail des enfants, des filles mineures et des femmes* dans les établissements industriels (*J. O.*, 31 mars, p. 2025).

Les jeunes ouvriers et ouvrières jusqu'à l'âge de 18 ans et les femmes ne peuvent être employés à un travail effectif de plus d'onze heures par jour coupées par un ou plusieurs repos d'une heure au moins. Au bout de deux ans la journée sera réduite à 10 h. 1/2 et au bout de deux autres années à 10 heures.

Au bout de deux ans les dispositions exceptionnelles concernant le travail de nuit prévues aux §§ 2 et 3 de l'article 4 de la loi de 1892 cesseront d'être en vigueur sauf pour les travaux souterrains des mines, minières et carrières.

L'organisation du travail par relais est interdit en principe, sauf quelques exceptions.

Dans les établissements employant des hommes adultes et des personnes visées par la présente loi, la journée ne peut excéder onze heures de travail effectif, dans deux ans dix heures et demie, dans quatre ans dix heures.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE.

Rapport adressé, le 15 novembre 1899, au Président de la République, sur *l'application de la loi de relégation* pendant l'année 1898, par M. E. Demagny, conseiller d'Etat, président de la Commission de classement des récidivistes (*J. O.*, 16 février, p. 993).

Il y a eu 771 condamnations à la relégation en 1898, chiffre inférieur de 177 à celui de 1897. Depuis la première application de la loi du 27 mai 1885, en 1886, c'est le chiffre le moins élevé qui ait été atteint. Les tableaux statistiques joints au rapport se réfèrent aux condamnations prononcées par les cours et tribunaux, à la nature et à la durée des peines ayant entraîné la relégation, à l'état civil et à l'âge, à la situation de famille, à l'instruction des relégués, aux faits qui ont entraîné la relégation, aux textes visés par le jugement de condamnation à la relégation, à la durée de la peine à subir avant la relégation, au nombre des condamnations encourues avant la relégation (2 en avaient plus de 50). Depuis la promulgation de la loi du 27 mai 1885 jusqu'au 31 décembre 1898, 14.431 individus ont été condamnés à la relégation.

Rapport adressé, le 8 février 1900, au Président de la République par le ministre des colonies sur la marche générale du service de la *relégation pénitentiaire* pendant l'année 1898 (*J. O.*, 9 février, p. 811).

Le rapport constate que, bien que l'emploi de la main-d'œuvre des relégués ait donné en 1898 des résultats plus appréciables que précédemment, il est à craindre que l'administration pénitentiaire n'éprouve, pendant longtemps encore, de sérieuses difficultés à tirer un parti réellement productif de cette catégorie de détenus.

Renseignements sur les effectifs, l'alimentation, l'état sanitaire, le régime disciplinaire, la rélégation individuelle, l'utilisation de la main-d'œuvre, etc,
Chaque relégué a coûté, en Guyane 702 fr. 54 (pour 2.939 relégués), et en Nouvelle-Calédonie 534 fr. 12 (pour 3.159 relégués).

Décret du 23 février, précédé d'un rapport au Président de la République et déterminant les *conditions des engagements de travail* à exiger des *relégués collectifs* (*J. O.*, 4 mars, p. 1365).

Le décret détermine les conditions et les effets du contrat d'engagement vis-à-vis de l'engagiste, de l'engagé et de l'administration.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE.

Circulaire adressée le 13 février 1900 aux préfets par le ministre de l'agriculture, relativement aux *pertes éprouvées par les sériciculteurs* (*J. O.*, 19 février, p. 1083).

Les sériciculteurs sont désormais admis à l'attribution de secours pour pertes matérielles dans leur récolte de cocons. Seuls les sériciculteurs nécessiteux et non assurés sont admis à recevoir des subsides, dont le taux ne peut dépasser la proportion réglementaire, c'est-à-dire 5 0/0 du montant des pertes régulièrement constatées.

Circulaire adressée le 20 février 1900 aux préfets par le ministre de l'agriculture au sujet de l'attribution des *secours en faveur des agriculteurs* victimes de pertes matérielles ou d'événements malheureux (*J. O.*, 26 février, p. 1254).

Le ministre rappelle que seuls les perdants nécessiteux peuvent bénéficier des subsides de l'Etat. Il rappelle aussi la procédure à suivre pour constater les pertes et établir les propositions de secours et qui est renfermée dans l'arrêté consulaire du 24 floréal an VIII. Pour les pertes de bestiaux, des instructions spéciales sont renfermées dans la circulaire ministérielle du 26 juillet 1850.

Décret du 13 mars, précédé d'un rapport du ministre des colonies, ayant pour objet de modifier la *règlementation des congés administratifs* (*J. O.*, 3 mars, p. 1349).

Le droit au congé est reconnu aux fonctionnaires, employés ou agents coloniaux en service dans leur pays d'origine (modifications de l'art. 35 du décret du 23 décembre 1897).
Le personnel créole ou indigène titulaire d'un congé administratif peut opter pour la jouissance dudit congé entre la France et son pays d'origine.

Algérie. — Décret du 2 février, précédé d'un rapport rendant applicables à l'Algérie les dispositions de la loi du 21 décembre 1872 sur le *jury* (*J.O.*, 2 mars, p. 1313)

Articles 1, 2, 3, 4, 5 §§ 1 et 2, 20 de la loi du 21 novembre 1872 étendant les causes d'incapacité énumérées au décret du 7 août 1848 dans le but d'élever le niveau moral du jury.

Guadeloupe. — Décret du 8 mars, précédé d'un rapport du ministre des colonies, approuvant une délibération du Conseil fédéral de la Guadeloupe, rétablissant les *droits de navigation* dans cette colonie (*J. O.*, 17 mars, p. 1642).

Indo-Chine. — Décret du 3 février 1900 complétant le décret du 8 août 1898 sur le *conseil du protectorat* du Tonkin (*J. O.*, 14 février, p. 938).

Le conseil du protectorat comprenant les seuls membres français et réuni sous la présidence du résident inspecteur, connaît des affaires du contentieux administratif de l'Annam et du Tonkin (modification de l'art. 8 § 1 du décret du 8 août 1898).

Décret du 9 mars 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant approbation des taxes et contributions indirectes dont le produit est affecté au *budget général de l'Indo-Chine* (*J. O.*, 29 mars, p. 972).

Madagascar. — Décret du 10 février 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, établissant le *régime forestier* applicable à la colonie de Madagascar et dépendances (*J. O.*, 20 février, p. 1113).

Ce décret, qui forme un véritable code forestier pour Madagascar, de 106 articles, réglemente tout ce qui touche au régime forestier, au personnel et à ses attributions, aux exploitations directes, aux exploitations par voie de concession, à la délimitation des concessions,

aux redevances, aux pénalités, aux bois des particuliers, aux droits d'usage, aux reboisements et expropriations pour cause d'utilité publique, à la constatation et à la poursuite des délits, aux poursuites en réparation des délits et contraventions, à la police des forêts et aux peines applicables, à l'exécution des jugements.

Décret du 22 février 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, établissant *une taxe de consommation* à Madagascar *(J. O.*, 24 février, p. 1196).

La taxe de consommation, établie sur différents produits énumérés dans un tableau annexé, est indépendante du droit de douane dont sont frappés ces produits à leur entrée dans la colonie. Sont exemptés les objets d'habillement contenus dans les bagages des voyageurs et les vivres, matières et objets appartenant à l'Etat.

Nouvelle Calédonie. — Décret du 7 février 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant la composition du *conseil privé* de la Nouvelle-Calédonie (*J. O.*, 20 février, p. 1117).

Le chef du service de santé et le chef du service du domaine font désormais partie du conseil privé en qualité de membres titulaires.

Décret du 8 mars, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant *modification du tarif des douanes*, à la Nouvelle Calédonie *(J. O.*, 11 mars, p. 1499).

Saint-Pierre et Miquelon. — Décret du 8 mars, précédé d'un rapport du ministre des colonies, approuvant les délibérations du conseil d'administration des îles, portant modification à l'assiette et au mode de perception de la *taxe de consommation sur les boissons alcooliques (J. O.*, 18 mars, p. 1730).

La taxe de consommation est acquise au budget par le seul fait du débarquement des marchandises. Elle n'est pas remboursable.

Décret du 12 mars, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant la *création d'un droit de magasinage* à —. (*J. O.*, 21 mars, p. 1780).

Décret du 8 mars, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif au *paiement des droits à l'importation* à —. (*J. O.*, 21 mars, p. 1781).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL.

Arrêté du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, en date du 27 janvier 1900, instituant un *Comité permanent du Conseil supérieur de statistique (J. O.*, 26 février, p. 1252).

Tous les membres du comité sont nommés par le ministre du commerce.
Le conseil permanent est spécialement chargé de suivre les opérations relatives à l'annuaire statistique.

Décret du 2 février 1900 portant modifications au décret du 15 juillet 1897 relatif à l'organisation de l'*administration centrale du ministère de l'intérieur* (*J. O.*, 15 février, p. 976).

Fixation nouvelle du nombre, des attributions et de la composition des bureaux.
Les services sont au nombre de six : cabinet du ministre, secrétariat général, direction du personnel et du secrétariat (avec une sous-direction de la sûreté générale), direction de l'administration départementale et communale, direction de l'assistance et de l'hygiène publiques, direction de l'administration pénitentiaire. En tout 24 bureaux et 227 rédacteurs, commis principaux, expéditionnaires et stagiaires rétribués.

Décret du 10 février 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, modifiant le règlement du 4 juillet 1890, au sujet des *emplois réservés aux sous-officiers* par la loi du 13 mars 1889 (*J. O.*, 15 février, p. 976).

Les modifications se rapportent aux emplois de surveillant des palais nationaux, de vérificateur-adjoint des poids et mesures, de conducteur des ponts et chaussées et de garde-mines.

Décret du 12 février 1900 modifiant le tableau annexé à l'art. 1er du décret du 1er décembre 1899 déterminant les *attributions des différents services de l'administration centrale des finances* (*J. O.*, 14 février, p. 927).

Décret du 12 février 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, modifiant le décret du 28 janvier 1892 relatif aux *emplois réservés aux anciens mili-*

taires gradés comptant au moins cinq ans de services (*J. O.*, 17 février, p. 1029).

Les modifications ont trait à la limite d'âge et aux connaissances à exiger des candidats à certains emplois.

Loi du 16 février 1900 instituant des *diplômes et médailles d'honneur* à décerner par le ministre de l'intérieur aux *sapeurs-pompiers* comptant 30 années de service ou qui se sont particulièrement distingués (*J. O.*, 18 février, p. 1049).

Rapport adressé le 21 février 1900 au garde des sceaux, ministre de la justice et des cultes, sur les résultats de l'application pendant l'année 1899 et la période décennale de 1890 à 1900, des dispositions du Code civil relatives à la *nationalité*. (*J. O.*, 24 février, p. 1198).

I. Le nombre des naturalisations en France continue à diminuer (2.395 en 1899, au lieu de 2.843 en 1898), ainsi que celui des admissions à domicile. Détails sur l'âge, l'état civil, les professions, la nationalité d'origine des naturalisés. La plus forte proportion est fournie par les Italiens (36 0/0).

Les naturalisations en Algérie diminuent dans une proportion plus forte encore (850 en 1899 contre 1.077 en 1898 et 1.607 en 1897). Cette diminution est due en grande partie à l'examen plus rigoureux des titres des postulants.

Le nombre de naturalisations dans les colonies et pays de protectorat n'est que de 75 contre 76 en 1898.

Les répudiations de la qualité de Français se sont élevées à 478 (contre 445 en 1898 et 408 en 1897).

Les déclarations en vue d'acquérir la qualité de Français ont été au nombre de 2.174 (contre 2.610 en 1898 et 2.735 en 1897).

Il y a eu 1.429 réintégrations (contre 1.676 en 1898).

Il a été accordé 17 autorisations de se faire naturaliser à l'étranger.

Le total des nouveaux Français (majeurs et mineurs) est de 10,252 contre 12,564 en 1898.

II. Le rapport de cette année renferme l'ensemble des résultats obtenus par l'application de la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité pendant la période décennale de 1890 à 1900.

Le nombre des naturalisations a été de 91.799, tandis que dans la période de 22 ans écoulée du 7 juin 1867 au 1er janvier 1889, le total n'a atteint que 10.076. Les réintégrations ont été au nombre de 27.698. Les déclarations de nationalité se sont élevées à 51.682, les répudiations de la qualité de Français à 1.172 et les autorisations de se faire naturaliser à l'étranger à 97. Les acquisitions de nationalité les plus nombreuses sont le fait d'Italiens.

Décret du 7 mars 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant réorganisation de l'administration de l'*établissement des invalides de la marine* (*J. O.*, 8 mars, p. 1434).

Décret du 13 mars, relatif au recrutement, à la nomination et à l'avancement des *percepteurs* (*J. O.*, 14 mars, p. 1558).

Le décret établit trois catégories de personnes aptes à être nommés à une perception : 1° les percepteurs surnuméraires recrutés par la voie du concours ; 2° les sous-officiers présentés pour une perception, en exécution de la loi du 18 mars 1899 ; 3° les personnes réunissant certaines conditions de services administratifs (art. 7).

Les perceptions sont divisées en quatre classes. Les perceptions d'un produit supérieur à 13.000 fr. sont considérées comme perceptions hors classe.

Un tiers au moins des perceptions de quatrième classe est réservé aux percepteurs surnuméraires.

Loi du 15 mars, modifiant l'article 7 de la loi du 12 mars 1880 sur les *chemins vicinaux* (*J. O.*, 17 mars, p. 1625).

Les subventions non employées dans les deux années qui suivent celle pour laquelle elles sont accordées doivent être annulées.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. — RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE

Arrêté du ministre des finances, en date du 6 décembre 1899, autorisant les comptables qui peuvent remplacer par des rentes leur *cautionnement* versé en numéraire, à demander que cette transformation soit effectuée par les soins du Trésor (*J. O.*, 8 février, p. 794).

La transformation est effectuée dans les conditions prévues par les articles 13 et 14 du décret du 2 juillet 1898.

Rapport adressé au Président de la République le 19 janvier 1900 par la Com-

mission de contrôle de la *circulation monétaire* pour l'exercice 1899 (*J.O.*, 4 février p. 717).

Les opérations de la commission consistent à vérifier le poids et le titre des pièces frappées et émises en 1899, en 1898 et d'un certain nombre de pièces d'or de 20 fr. et de 10 fr. portant un millésime quelconque et prises dans la circulation. Le rapport renferme en outre de nombreux renseignements sur la frappe et la circulation monétaires. Il constate qu'il a été frappé en 1899 pour 140,3 millions de pièces, production inférieure à celle des trois années précédentes, mais dépassant encore toutes les autres dans les 20 premières années de la régie ; que sur la pièce de 20 francs la marche du frai tend à se ralentir depuis vingt ou trente ans, par suite du développement de la circulation fiduciaire, de la multiplication des moyens de payement indirects et de l'immobilisation dans les encaisses de notre or monnayé. Le frai est au contraire considérable pour les pièces de 10 francs (68 0/0 au-dessus de la tolérance du frai).

Arrêté du ministre des finances, en date du 13 février, autorisant les percepteurs à recevoir, à partir du 1er mai 1900, les *dépôts de fonds pour achat de rentes sur l'Etat* et les *dépôts de titres nominatifs ou mixtes de rentes sur l'Etat*, destinés à être vendus (*J.O.*, 18 février, p. 1054).

Les demandes d'achat ne doivent pas excéder la somme de 100 fr. de rente. Les dépôts de titres pour vente sont reçus quel que soit le montant de la rente représentée par ces titres. Le règlement des achats de rentes nominatives ou mixtes est effectué par les percepteurs, celui des achats de rentes au porteur et celui des ventes de rentes nominatives ou mixtes est effectué à la caisse du receveur des finances de l'arrondissement.

Loi du 24 février 1900 portant : 1° ouverture sur l'exercice 1900 de *crédits provisoires* applicables au mois de mars 1900 ; 2° autorisation de percevoir pendant le même mois les impôts et revenus publics, et **Décret** du même jour répartissant les crédits par ministères (*J. O.*, 25 février, p. 1213).

Troisième douzième provisoire.

Loi du 24 février 1900 modifiant le *tarif général des douanes* (denrées coloniales de consommation) (*J. O.*, 25 février, p. 1231) et **Décret** du même jour.

Appliquant provisoirement jusqu'au 31 août 1900 les taxes du tarif maximum aux denrées étrangères visées à l'article 1er de la loi du 24 février 1900 (*J. O.*, 26 février, p. 1252).

Loi du 29 mars 1900 portant : 1° ouverture sur l'exercice 1900 des *crédits provisoires applicables au mois d'avril* 1900 ; 2° autorisation de percevoir pendant la même année les impôts et revenus publics (*J. O.*, 30 mars, p. 1985).

Quatrième douzième provisoire.

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 30 janvier 1900, précédé d'un rapport des ministres des finances, de la marine et des colonies, transportant au budget des colonies une partie des crédits extraordinaires ouverts au département de la marine par la loi du 5 décembre 1899 (*Défense des points d'appuis de la flotte*) (*J. O.*, 3 février, p. 697).

Décret du 31 janvier 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, ayant pour objet la *suppression des châtiments corporels* à bord de la flotte ((*J. O.*, 2 février, p. 675).

La peine de la barre de justice, boucle simple, et la peine de la barre de justice, boucle double, sont abolies comme peines disciplinaires à bord des bâtiments de la flotte. Il ne peut être fait usage de la barre de justice que dans les cas de force majeure et pour assurer la sécurité des hommes et du bâtiment.

Décret du 2 février 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant le décret du 5 décembre 1899 sur l'établissement des *tableaux d'avancement et de concours pour la Légion d'honneur* des officiers des troupes de la marine (*J. O.*, 4 février, p. 728).

Il y a désormais deux commissions de classement, l'une pour les officiers d'artillerie de la marine et les employés militaires de l'artillerie de la marine ayant rang d'officier ; l'autre pour les officiers d'infanterie de marine et de gendarmerie maritime. Ces commissions de classement opèrent dans les conditions fixées par le décret du 3 décembre 1899.

Décret du 2 février 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine augmentant le cadre des *commissaires principaux* (*J. O.*, 6 février, p. 763).

Le cadre des commissaires principaux est augmenté de cinq unités et le nombre des commissaires de 1re et de 2e classes diminué d'autant.

Décret du 6 février 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, conférant le droit à la *médaille coloniale* au personnel ayant pris part à des opérations de guerre à Kouang-Tchéou-ouan (*J. O.*, 13 février, p. 906).

Décrets du 13 février 1900, précédés d'un rapport du ministre de la marine, modifiant les décrets des 26 août 1881 et 28 octobre 1898 relatifs à la constitution aux colonies de la *commission de visite des inscrits maritimes* qui sollicitent une pension sur la Caisse des invalides ou sur la Caisse de prévoyance au profit des marins français (*J. O.*, 16 février, p. 1004).

Décret du 15 février 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, modifiant le décret du 3 janvier 1891 sur l'organisation du *service dans les états-majors* (*J. O.*, 18 février, p. 1054).

Rapport adressé, le 1er février 1900, au ministre de la marine sur le fonctionnement du *comité d'examen des comptes des travaux de la marine* pendant les dix dernières années (*J. O.*, 20 février, p. 1099).

Le comité a été constitué dans le but de vérifier l'exactitude des comptes des travaux de la marine, de rechercher le résultat économique des diverses gestions et de présenter au ministre, au point de vue économique comme au point de vue comptable, toutes les appréciations et propositions que cette étude leur aura suggérées.

Le rapport de cette année renferme les conclusions des rapports sur les comptes de 1888 à 1899 inclus.

Décret du 13 février 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif au bénéfice de *campagne de guerre* accordé au personnel militaire et civil ayant pris part aux opérations effectuées dans le Haut-Dahomey du 8 novembre 1899 au 5 février 1899 (*J. O.*, 22 février, p. 1152).

Circulaire du ministre de la marine en date du 17 février 1900 relative au *remplacement des quartiers-maîtres et ouvriers mécaniciens* par un personnel non ouvrier ayant reçu l'instruction nécessaire (*J. O.*, 25 février, p. 1232).

Décret du 17 février 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, créant le *grade de second-maître chauffeur* (*J. O.*, 25 février, p. 1234).

Décret du 1er mars, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant le décret du 10 juillet 1895 sur la solde, l'administration et la comptabilité des *équipages de la flotte* et accordant un insigne spécial pour les hommes qui ont effectué le meilleur *tir au canon* (*J. O.*, 4 mars, p. 1363).

Arrêté du 2 mars modifiant le règlement du 2 juillet 1881 sur les *écoles de maistrance des arsenaux de la marine*. (*J. O.*, 3 mars, p. 1347).

Circulaire du ministre de la guerre relative à la tenue des *matricules des livrets des militaires* ayant subi des *condamnations* effacées par la *réhabilitation* de droit (*J. O.*, 14 mars, p. 1559).

La circulaire a pour objet de mettre en harmonie les règles relatives à la tenue des registres matricules et des livrets avec les principes posés par la loi du 5 août 1899 sur le casier judiciaire et la réhabilitation du droit.

Décret et **Arrêté** du ministre de la marine en date du 14 mars 1900, relatifs à la formation des *tableaux d'avancement du personnel des agents techniques des directions des travaux* et *du personnel des dessinateurs* (*J. O.*, 16 mars, p. 1609).

Le corps des agents techniques des directions de travaux et celui des dessinateurs sont représentés dans la division de classement chargée de dresser les tableaux d'avancement. La procédure à suivre à cet égard est empruntée aux actes constitutifs des commissions chargées du classement des officiers des divers corps.

Circulaire du 17 mars du ministre de la marine, modifiant la circulaire du

31 juillet 1897, relative à l'*avancement des militaires de l'artillerie* (*J. O.*, 18 mars, p. 1729).

Décret du 17 mars, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant l'art. 3 du décret du 8 juillet 1897 sur la *réorganisation des régiments de tirailleurs malgaches* (*J. O.*, 24 mars, p. 1877).

Le recrutement s'opèrera désormais, non plus par voie d'engagements volontaires avec primes, mais par voie d'appel, conformément aux lois et aux mœurs malgaches et par voie d'engagements volontaires ou de rengagements.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Rapport adressé le 30 novembre 1899 au ministre de l'instruction publique et des beaux-arts sur les travaux de fouille et de consolidation exécutés, en 1899, à *Timgad*, par le service des monuments historiques (*J. O.*, 2 février, p. 658).

Décret du 9 février 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, et Arrêté de ce dernier en date du même jour, relatifs aux *bourses* entretenues par la marine dans les *lycées des ports militaires* (*J. O.*, 11 février, p. 857).

Le bénéfice de ces bourses est étendu aux lycées et collèges les plus rapprochés des établissements de la marine hors des ports ainsi qu'à ceux des localités où se trouvent des fonctionnaires de l'inscription maritime.

Arrêté du 1er mars ajoutant la langue et la littérature italiennes, la langue et la littérature provençales aux *matières à option* fixées pour les *examens de licence* à la *Faculté des lettres* de l'Université d'Aix-Marseille (*J. O.*, 4 mars, p. 1362).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Rapport adressé au Président de la République le 15 janvier 1900, par le ministre du commerce, des postes et des télégraphes, sur la *situation de la Caisse nationale d'épargne pendant l'année* 1898 (*J. O.*, 18 mars, p. 1665).

Dans le cours de 1898, il a été effectué 3.010.198 versements équivalant à 361.959.409 fr. 98 et 1.519.486 remboursements montant à 352.228.270 fr. 10. — L'avoir net des déposants a passé de 844.207.699 fr. 33 à 875.021.387 fr. 41.— Les valeurs de l'Etat français appartenant à la Caisse nationale d'épargne représentaient 838.988.311 fr. 93 ; le reste du compte-courant à intérêts avec la Caisse des dépôts, 34.385.019 fr. 71 et les opérations de 1898 réglées en 1899 1.648.055 fr. 78 ; enfin la fortune personnelle ou dotation de la Caisse à 15.288.706 fr. 82. — Les revenus de la Caisse se sont élevés à 28.118.111 fr. 18, sur lesquels 21.082.587 fr. 60 représentent les intérêts servis aux déposants. Les frais d'administration ont été de 3.579.214 fr. 76.

Une seconde partie du rapport est consacrée à l'explication, par nature de recettes et de dépenses, des résultats acquis depuis la fondation de la Caisse nationale d'épargne (1882 à 1895 inclus).

Ce rapport, qui occupe 50 pages du *J. O.* renferme de très nombreux et très intéressants documents statistiques.

Rapport adressé au Président de la République, le 13 février 1900, par la Commission supérieure des *Caisses d'assurances en cas de décès et d'accidents* sur les opérations et la situation de ces deux caisses pendant l'année 1898 (*J.O.*, 22 mars p. 1793).

I. Décès. Le nombre des *assurances individuelles* contractées en 1898 a été de 99 et le capital assuré correspondant s'est élevé à 176.487 fr. 13. L'augmentation résultant des opérations de 1898 ayant été de 78.398 fr. 15, le total des capitaux assurés au 31 décembre 1898 est de 3.151.175 fr. 63. Les dépenses ont été de 52.207 fr. 1574 sociétés de secours mutuels approuvées ont contracté, en 1898, des *assurances collectives* au profit de 13,955 membres participants et payé, de ce chef, 91.366 fr. de primes. Les paiements et remboursements faits par la caisse ont été de 75.234 fr. 25.

Depuis l'origine de la caisse (11 juillet 1868), 4.851.769 fr. 21 ont servi à entretenir 2.765 assurances individuelles, pour lesquelles il a été payé ou remboursé 711.106 fr 50 ; d'autre part les primes versées par les sociétés de secours mutuels, afférentes à 1.788 assurances et se rapportant à 418,559 têtes, se sont élevées à la somme de 1.896.500 fr. 95. — Le déficit résultant des assurances collectives, augmenté d'une perte subie en 1891 sur l'aliénation des rentes 4 1/2 0/0 (1883) que possédait la Caisse, forme un total de 323.757 fr. 86, si bien que 70.025 fr. 72 seulement représentent le solde créditeur de la Caisse d'assurance en cas de décès à la Caisse des dépôts et consignations.

Le nombre des assurances individuelles contractées en 1898 (99) est en augmentation de 4

sur 1897, en diminution à Paris et en augmentation dans les départements. Les assurances collectives souscrites depuis 1868 jusqu'au 30 juin 1897, ont procuré aux sociétés un profit de 394.420 fr. 19, égal à 22,56 0/0 des primes versées, cette somme étant inférieure, d'ailleurs, de 5.817 fr. 55 au montant des bénéfices constatés à la fin de 1897.

Le montant total de l'actif de la caisse était au 31 décembre 1897 de 1.392.854,21, l'excédent sur le passif résultant des assurances individuelles et collectives étant de 235.865 fr. 64, et pour l'année 1898 spécialement de 39.331 fr. 74.

II. Accidents. Les 1.508 cotisations versées en 1898 représentent 9.898 fr.; les dixièmes de garantie pour assurances collectives et les arrérages des rentes encaissées ont porté le chiffre total des recettes à 226.312 fr. 72; les dépenses se sont, par ailleurs, élevées à 15.383 fr. 40.

Depuis l'origine de la Caisse, les versements effectués, à des titres divers, aux noms des 42.561 assurés se sont élevés à 274.314 fr. 84 ; le règlement des sinistres et les frais accessoires ont entraîné une dépense de 229.949 fr. 32. Au 31 décembre 1898, le revenu du portefeuille était de 219.539, soit de 3,23 0/0 du capital employé ; le nombre moyen des assurés de 1.419 et la moyenne des sinistres de 2,32 p. 1.000 assurés.

SANTÉ PUBLIQUE

Rapport adressé au ministre des travaux publics le 15 novembre 1899 sur l'*épandage des eaux d'égoût* dans la plaine de Gennevilliers (*J. O.*, 4 février, p. 729).

Rapport adressé le 21 décembre 1899 au ministre des travaux publics par la Commission instituée pour contrôler les opérations d'*épandage des eaux d'égoût de la ville de Paris*, à Méry-Pierrelaye et Carrières-Triel (*J. O.*, 9 février, p. 819).

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 13 février 1900, modifiant le règlement du 6 août 1881, relatif aux *cahiers des charges-types des chemins de fer d'intérêt local et des tramways* (*J. O.*, 14 février, p. 928).

Règlement d'administration publique du 6 août 1881 concernant l'établissement et l'exploitation des voies ferrées sur le sol des voies publiques : articles modifiés, 4, 21, 22, 23, 28, 32, 33, 34, 37, 39 et 42.— Cahier des charges type pour les concessions des chemins de fer d'intérêt local : articles modifiés, 7, 8, 11, 12, 13, 20, 31, 33, 35, 57, 60, 61. — Cahier des charges type pour la concession des tramways : articles modifiés, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 15, 17, 23.

Circulaire adressée le 17 février 1900 par le ministre du commerce aux chambres consultatives des arts et manufactures au sujet de l'enquête ouverte par le Conseil supérieur du commerce et de l'industrie sur les *voies de communication* (*J. O.*, 19 février, p. 1085) ; circulaire adressée le même jour aux préfets (*J. O.*, 22 février, p. 1159).

L'enquête tend à établir le classement, par ordre d'urgence, des travaux d'amélioration ou d'extension à effectuer sur les voies ferrées, sur les voies de navigation et dans les ports maritimes. Les assemblées et associations consultées sont invitées à faire connaître dans quelle mesure et sous quelle forme elles seraient disposées à fournir leur concours financier à ces travaux.

Décret du 24 février portant règlement d'administration publique pour la justification de l'exécution des *services réguliers de voitures automobiles subventionnés* par l'Etat (*J. O.*, 3 mars, p. 1137).

Le contrôle des services d'automobiles subventionnés, confié à des agents désignés par le préfet parmi les fonctionnaires des ponts et chaussées ou des contributions indirectes, a pour but de vérifier si l'entrepreneur remplit les conditions qui lui donnent droit aux subventions et d'établir le montant de ces subventions.

Les art. 3 et 4 établissent le mode à suivre pour arrêter le montant des subventions dues par l'Etat, le département ou les communes.

Circulaire du 8 mars du ministre de la marine et relative à la *participation des sociétés d'ouvriers français aux entreprises des travaux hydrauliques* (*J. O.*, 9 mars, p. 1457).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Belgique. — Loi du 24 février 1900 approuvant la convention conclue à Paris, le 29 octobre 1898 entre la France et la Belgique pour régler le service de la *correspondance téléphonique* entre les deux pays (*J. O.*, 25 février, p. 1231).

Décret du 15 mars portant promulgation de la convention conclue à Paris, le 29 octobre 1898, entre la France et la Belgique pour régler le service de la *correspondance téléphonique* entre les deux pays (*J. O.*, 17 mars, p. 1630).

Chine. — Décret du 3 février 1900 fixant les taxes d'affranchissement des *colis postaux* à destination de la Chine (*J. O.*, 7 février, p. 777).

Equateur. — Décret du 28 janv. 1900 fixant la taxe des *colis postaux* à destination de la République de l'Equateur (*J. O.*, 2 février, p. 652).

Italie. — Loi du 24 février approuvant la convention conclue entre la France et l'Italie pour régler le service de la *correspondance téléphonique* entre les deux pays (*J. O.*, 25 février, p. 1231).

Luxembourg. — Décret du 28 janvier 1900 fixant la *taxe des conversations téléphoniques* entre la France et le Luxembourg (*J. O.*, 3 février, p. 695).

Décret du 14 mars, modifiant les *taxes d'affranchissement des colis postaux* expédiés de France, de Corse, d'Algérie et des agences ou bureaux français établis à l'étranger à destination des protectorats allemands de l'Afrique orientale, de l'Afrique du Sud-Ouest, de la Nouvelle-Guinée et du bureau allemand d'Apia (*J. O.*, 20 mars, p. 1757).

Suisse. — Loi du 24 février 1900, approuvant la convention conclue à Paris, le 3 février 1899, entre la France et la Suisse pour régler le service de la *correspondance téléphonique* entre les deux pays (*J. O.*, 25 février, p. 1231); Décret du 26 février promulguant ladite convention (*J. O.*, 27 février, p. 1265).

QUESTIONS DIVERSES

Circulaire du ministre de la marine, en date du 8 février 1900, relatif à la participation des officiers et fonctionnaires de la marine aux divers *Congrès* qui auront lieu à l'occasion de l'*Exposition universelle* (*J. O.*, 12 février, p. 877).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé à l'Académie française le 2 février 1900 par M. *Paul Deschanel* (*J. O.*, 2 février, p. 680) ; et réponse de M. Sully Prud'homme (*J. O.*, 3 fév. p. 706).

Eloge de M. Hervé, renfermant des pages intéressantes d'histoire politique sur le second Empire et la troisième République.

Discours prononcé le 4 février à Saint-Mandé, par M. Waldeck-Rousseau, *président du Conseil*, ministre de l'intérieur et des cultes, et par M. Millerand, *ministre du commerce*, de l'industrie, des postes et des télégraphes, au banquet de la Chambre consultative des associations de production (*J. O.*, 8 février, p. 797).

Intéressants développements sur les associations de production et les syndicats professionnels.

Discours prononcé par le *Président de la République* le 15 mars 1900 à l'inauguration de l'hospice des vieillards infirmes ou impotents d'Issy-les-Moulineaux (*J. O.*, 16 mars, p. 1611).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

FÉVRIER-MARS 1900.

SÉNAT

Projets et propositions de loi.

Affichage électoral. — 1re délibération sur la proposition de loi relative à l' — Séance du 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 190).

Brevets d'invention. — Prise en considération de la proposition tendant à modifier la loi du 5 juillet 1844, sur les — Séance du 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 148).

Budget général de 1900. — Discussion générale. — Séance du 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 222).

Circonstances atténuantes. — Ajournement de la discussion d'une proposition de loi relative à l'application des — au Code de justice militaire. — Séance du 2 mars. — (*J. O.*, 3 mars, p. 94).

Contraventions aux règlements sur les appareils à pression de vapeur ou de gaz. — 1re délibération sur le projet de loi concernant les — Séance du 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 194).

Crédits extraordinaires en vue de l'Exposition universelle de 1900. — Suite de la discussion du projet de loi, portant ouverture de — Séance du 12 mars (*J. O.*, 13 mars, p. 110).

Douzièmes provisoires. — Prise en considération de la proposition tendant à prévenir le retour des — Séance du 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 148).

Enseignement secondaire. — Ajournement de la 1re délibération sur la proposition de loi relative à la réforme des sanctions de l' — et à la réforme du baccalauréat. Séance du 2 mars (*J.O.*, 3 mars, p. 93). — 1re délibération. Séance du 12 mars (*J. O.*.13 mars,p. 112); du 13 mars (*J. O.*, 14 mars, p. 125); du 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 142).

Extinction de certaines actions pénales. — Renvoi à la commission de l'amnistie du projet de loi sur l' — Séance du 1er mars (*J. O.*, 2 mars, p. 73).

Organisation judiciaire. — Ajournement de la discussion d'une proposition de loi relative à la réforme de l' — Séance du 2 mars (*J. O.*, 3 mars, p. 94).

Pensions de retraite des chefs de musique de l'armée. — Adoption d'un projet de loi sur les — Séance du 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 161).

Protection et assistance des mères et des nourrissons. — Prise en considération de la proposition de loi sur les — Séance du 15 mars (*J. O.*, 16 mars p. 148).

Reconstruction du Théâtre-Français. — Adoption, après urgence, de projets de loi portant ouverture de crédits relatifs à — Séance du 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 159).

Réforme judiciaire en Egypte.— Adoption, après urgence, du projet de loi relatif à la —Séance du 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 158).

Régime fiscal des successions. — 1re délibération sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, portant modification du — Séance du 2 mars (*J. O.* 3 mars, p. 81).

Travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements indutriels. — 1re délibération sur la proposition de la loi portant modification de la loi du 2 novembre 1892 sur le — Séance du 20 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 152). — Suite de la discussion. Séance du 26 mars (*J. O.*, 27 mars, p. 167).

Tribunaux mixtes d'Egypte. — Projet de loi ayant pour objet d'autoriser le gouvernement à donner son assentiment aux dispositions prises par le gouvernement khédivial pour établir la compétence des — en matière de banqueroute et de faillite. — Séance du 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 149).

Tutelle des communes. — Prise en considération de la proposition de loi portant suppression des lois d'intérêt local s'appliquant à la — et modifications des articles 133, 141, 142 et 143 de la loi du 5 avril 1884. — Séance du 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 148).

Interpellations et questions. Résolutions.

Epidémie du lycée Saint-Louis. — Interpellation de M. Treille au sujet de l' — Séance du 1er mars (*J. O.*, 2 mars, p. 73).

Evénements du sud de l'Afrique. — Question de M. Chaumié relative aux — Séance du 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 141).

Suppression des appels des 28 et 13 jours pour l'année 1900. — Question de M. Delpech au Président du conseil, relativement au sort de la résolution votée par la Chambre des Députés pour la — Séance du 1er mars (*J. O.*, 2 mars, p. 73).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi.

Admission temporaire des thés. — Adoption, après urgence, du projet de loi, relatif à l'extension du régime de l'— et déchets de thés destinés à la fabrication de la caféïne. — Séance du 8 mars (*J. O.*, 9 mars, p. 770).

Affichage électoral.— Adoption, après urgence, de propositions tendant à modifier la loi de 1881 sur l' — et à limiter et égaliser l' — Séance du 8 mars (*J. O.*, 9 mars, p. 770).

Armée coloniale. — Délibération sur le projet de loi relatif à l'organisation de l' — Séances du 29 et du 30 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 1037 ; 31 mars, p. 1055).

Brevets d'invention. — Adoption, après urgence, de la proposition modifiant l'art. 20 de la loi du 5 juillet 1844 sur les — Séance du 29 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 1033).

Budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1900. — Suite de la discussion du projet de loi portant fixation du — Séances des 12 mars (*J. O.*, 13 mars, p. 824) ; 13 mars (*J. O.*, 14 mars, p. 853) ; 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 876) ; 19 mars (*J. O.*, 20 mars, p. 920).

Budget de l'agriculture. — Séance du 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 807).

Budget du commerce. — Séance du 8 mars (*J. O.*, 9 mars, p. 771).

Budget des finances. — Séance des 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 805) ; 14 mars (*J. O.*, p. 853).

Budget de la guerre. — Séance du 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 811).

Budget de l'instruction publique.— Séances des 8 mars (*J. O.*, 9 mars, p. 771) ; 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 805).

Budget de l'intérieur. — Séance du 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 813).

Budget de la marine. — Séances des 1er mars (*J. O.*, 2 mars, p. 663) ; 5 mars

(*J. O.*, 6 mars, p. 704) ; 8 mars (*J. O.*, 9 mars, p. 771) ; 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 795).

Budget des travaux publics. — Séance du 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 805).

Comédie Française. — Projet de loi portant ouverture au ministre de l'instruction publique et des beaux-arts d'un crédit extraordinaire de 220.000 fr. pour l'installation provisoire de la — et du second théâtre français (Odéon). — Séance du 13 mars (*J. O.*, 14 mars, p. 853).

Convention signée à Paris, le 27 décembre 1899, entre la *France* et la *Suisse*, pour réglementer à nouveau la *pêche dans les eaux forestières* des deux pays. — Dépôt de projet de loi portant approbation de la. — Séance du 5 mars (*J. O.*, 6 mars, p. 717).

Convention d'extradition, conclue entre la France et l'Etat indépendant du Congo. — Adoption, après urgence, du projet de loi portant approbation d'une — Séance du 19 mars (*J. O.*, 20 mars, p. 919).

Convention sur la compétence judiciaire et l'exécution des décisions judiciaires entre la France et la Belgique. — Adoption, après urgence, du projet de loi portant approbation de la — Séance du 29 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 1032).

Création de facultés nouvelles dans les Universités de l'Etat. — 1re délibération sur la proposition portant que toute — aura lieu en vertu d'une loi. — Séance du 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 161).

Délégués à la sécurité des ouvriers mineurs. — Ajournement de la discussion d'une proposition portant modification de la loi du 8 juillet 1890 sur les — Séance du 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 795).

Exposition universelle de 1900. — Adoption, après urgence, d'un projet de loi portant ouverture au ministre de l'intérieur d'un crédit provisoire en vue de l' — Séance du 19 mars (*J. O.*, 20 mars, p. 932).

Indemnités aux victimes des différents sinistres qui ont affligé le pays et les colonies en 1899. — Discussion de propositions de lois ayant pour but d'accorder des — Séance du 20 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 949).

Publicité des exécutions capitales. — 1re délibération sur la proposition de loi relative à la suppression de la — Séance du 20 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 964).

Règlement de la Chambre. — Proposition de résolution tendant à modifier l'article 128 du — Séance du 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 878). — Discussion d'un projet de résolution tendant à modifier l'article 51 du — (Amendements ou articles additionnels au budget des dépenses déposés après le commencement de la discussion générale). — Séance du 16 mars (*J. O.*, 17 mars, p. 901).

Sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles. — Adoption après urgence, de la proposition de loi, relative à la constitution des — Séance du 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 1054).

Taux de l'intérêt légal. — Adoption, après urgence, de la proposition concernant le — Séance du 29 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 1032).

Théâtre-Français. — Discussion d'un projet de loi relatif à la reconstruction du — Séance du 19 mars (*J. O.*, 20 mars, p. 932).

Travail des femmes. — Adoption d'une proposition de loi fixant les conditions du — dans les ateliers et magasins. — Séance du 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 794).

Travail des femmes, filles mineures et femmes dans les établissements industriels. — Discussion de la proposition de loi portant modifications de la loi du 2 novembre 1892 sur le — Séance du 30 mars (*J. O.*, 31 mars, p. 1054).

Tribunaux mixtes d'Egypte. — Adoption, après urgence, du projet de loi ayant pour objet d'autoriser le gouvernement à donner son assentiment aux dispositions prises par le gouvernement khédivial pour établir la compétence des — en matière de banqueroute et de faillite.— Séance du 9 mars (*J. O.*,10 mars, p 794).

Vente à crédit des valeurs de Bourse. — Adoption d'une proposition de loi relative à la — Séance du 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 795).

Victimes d'accidents du travail. — Adoption (urgence) de projet de loi portant ouverture d'un crédit provisoire pour les — pendant le mois de juin 1889. — Séance du 6 mars (*J. O.*, 7 mars, p. 770).

Interpellations et questions. Résolutions.

Chambres de commerce à Bruxelles. — Interpellation de M. Ferrette sur la situation faite au ministre de France en Belgique par la coexistence de deux — Séance du 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 970).

Commerçants installés autour du Théâtre-Français. — Question de M. Muzet au ministre de l'instruction publique relative à l'expropriation des — Séance du 19 mars (*J. O.*, 20 mars, p. 936).

Enquête sur l'enseignement secondaire. — Demande d'interpellation sur la suite à donner aux conclusions de l' — Séance du 15 mars (*J. O.*, 16 mars, p. 878).

Evènements de la Martinique. — Interpellation de MM. Duquesnay et Denis Guibert. — Séance du 26 mars (*J. O.*, 27 mars, p. 991).

Postes militaires sur l'extrême-frontière de Savoie. — Question de M. Empereur au ministre de la guerre. — Séance du 26 mars (*J. O.*, 27 mars, p. 989).

Haute-Cour. — Interpellation de M. Lasies, sur les illégalités commises à l'égard des inculpés, des accusés et des condamnés de la — et sur les procédés policiers employés par le gouvernement. — Séance du 2 mars (*J. O.*, 3 mars, p. 685).

Incendie du Théâtre-Français. — Interpellation de M. Alexis Muzet sur les conséquences de l' — et sur les mesures que le Gouvernement entend prendre. — Séance du 9 mars (*J. O.*, 10 mars, p. 813).

Promotions dans la Légion d'honneur. — Interpellation de M. le comte d'Aulan sur les dernières — Séance du 23 mars (*J. O.*, 26 mars, p. 979).

Régime des vins italiens plâtrés. — Interpellation de M. Firmin Faure sur le — Fixation de la discussion après le budget. — Séance du 2 mars (*J. O.*, 3 mars, p. 683).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

E. Engelhardt. — De l'animalité et de son droit. Paris, 1900, Chevalier-Marescq et Cie, in-8, 141, p. 3 fr.

Nos lecteurs ont eu la primeur des études de M. Engelhardt sur le droit de l'animalité. M. Engelhardt a repris son sujet, l'a étudié sous tous ses aspects, et son livre, s'il ne démontre peut-être pas d'une manière absolue la subjectivité juridique des animaux, ne peut en tout cas qu'apporter des raisons nouvelles à l'appui d'une modification de la législation dans l'intérêt de nos « frères inférieurs ».

H. Berton. — L'évolution constitutionnelle du second empire (thèse). Paris, 1900 Félix Alcan, in-8, 770 p.

Important et consciencieux travail sur l'histoire constitutionnelle du Second Empire. Mais pourquoi les jeunes docteurs de la Faculté de Droit de Paris, s'empressent-ils, une fois leur thèse passée, d'en changer la couverture et de publier le même livre soit sous le même titre, soit quelquefois sous un titre différent ? Est-ce qu'ils craignent que le public ne prenne pas au sérieux une œuvre scolaire ? Il y a là de fâcheuses habitudes, inspirées probablement par les éditeurs, et contre lesquelles il serait bon de réagir. Il faudrait tout au moins qu'il restât dans le livre une trace de l'épreuve à laquelle il a été soumis. Ce n'est pas une marque d'infériorité que d'y voir figurer les noms des professeurs qui l'ont jugé, et qui souvent l'ont inspiré.

A. Todd-Walpole. — Le gouvernement parlementaire en Angleterre, trad. en français, avec une préface de M. Casimir Périer. Paris, 1900, Giard et Brière, in-18, tome I, xii-466 p., 6 fr.

Ce premier volume de l'ouvrage classique de Todd, abrégé et revisé par Walpole, est le commencement d'une série de traductions portant sur les principales œuvres de l'étranger en matière de droit public. Il faut féliciter MM. Max Boucard et Jèze de cette initiative qui fera connaître au public français les ouvrages essentiels parus à l'étranger sur le droit public et la science politique. On annonce des traductions de Laband, de Bryce, de Woodrow Wilson. C'est la réalisation du vœu qu'émettait le directeur de la *Revue du droit public* lors de la fondation de ce Périodique, et le pendant de la volumineuse et si utile *Biblioteca di scienze politiche* de notre collaborateur M. Brunialti. M. Casimir Périer a écrit pour ce volume une préface où il donne aux Chambres françaises d'utiles conseils qu'elles s'empresseront sans doute de ne pas suivre.

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonell y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard, à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago) ; Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM. les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Ranelletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Demurtas Zichina, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macr (Univ. de Messine) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria, Morelli (Univ. de Padoue) ; Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca (Univ. de Turin) ; Gramantieri (Université d'Urbino).

Japon : MM. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. le professeur Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal: MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mme Bilcesco-Alimanestiano, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Ursianu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarasov (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; Vedrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la Confédération ; MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère ; M. Combothecra (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne).

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès, avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : Joseph DELPECH, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les principaux problèmes de l'organisation politique et constitutionnelle, de la législation sociale, du droit international public, du droit administratif, de la législation coloniale, de la science financière et de l'organisation judiciaire ;

2° des **chroniques spéciales** : constitutionnelle et parlementaire; fiscale et financière ; internationale ; pénitentiaire ; coloniale ; de l'enseignement ; judiciaire ;

3° des **chroniques politiques parlementaires et législatives**, pour la France et les pays étrangers ;

4° des **analyses** et **comptes rendus** critiques des ouvrages touchant au droit public et à la science politique ;

5° une **revue des Périodiques**, donnant un résumé très détaillé des principaux articles parus dans les *Périodiques* du monde entier ;

6° des **variétés** : notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme ;

7° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse de tous les **actes et documents officiels** d'intérêt général (*Lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports*, etc.) ;

8° l'indication des **travaux parlementaires** : questions, interpellations, motions, résolutions, projets et propositions de lois ;

9° un **bulletin bibliographique** complétant la 4e partie de la *Revue* et consacré à tous les ouvrages qui méritent d'être signalés ;

10° des **notices biographiques et bibliographiques** sur les auteurs qui collaborent à l'œuvre de la *Revue*.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

Le bureau de la rédaction est ouvert le vendredi de 10 h. 1/2 à midi

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... **3** fr. **50**

Bibliothèque de Jurisprudence Civile contemporaine

I

MÉTHODE D'INTERPRÉTATION

et Sources en Droit privé positif

ESSAI CRITIQUE, par **François GENY**, professeur de droit civil à l'Université de Dijon

Précédé d'une Préface de M. **André SALEILLES**, professr de droit civil à l'Université de Paris

Un volume in-8° raisin..... **10** fr.

II

ÉTUDES DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ

Par **Étienne BARTIN**, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lyon

Un volume grand in-8°..... **4** fr.

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

N° 3. Septième Année. Mai-Juin 1900.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE LA
SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — L'ÉLECTORAT AUX DÉLÉGATIONS ALGÉRIENNES, par **M. J. Thomas.**
II. — LA CRISE DE LA SCIENCE POLITIQUE (3e article), par **M. M. Deslandres.**
III. — SÉPARATION DES POUVOIRS ET SÉPARATION DES FONCTIONS, par **M. E. Artur.**
IV. — CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE (Le mouvement protectionniste en 1898 et 1899), par **M. A. Wahl.**
V. — CHRONIQUE POLITIQUE, par **MM. H. Hantich** (Autriche) et **A. Posada** (Espagne).
VI. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS : R. DARESTE, *La Justice administrative en France*, C. R., par **M. H. Berthélemy** ; M. COLIN, *Quelques questions algériennes*, C. R., par **M. G. Appert** ; DELARUE DE BEAUMARCHAIS, *La Doctrine de Monroe*, C. R., par **M. A. Mérignhac** ; CH. FRANÇOIS, *La représentation des intérêts dans les corps élus*, C. R., par **M. F. Moreau.**
VII. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques français (*Revue des Deux-Mondes*), par **M. F. Moreau** ; Périodiques belges (*Revue de Belgique*), par **M. P. Errera.**
VIII. — VARIÉTÉS : *Un nouvel esclavage*, par **M. Lameire** ; *Congrès international de droit comparé*, par **M. A. Mestre** ; *Le 19e Congrès de l'Association de droit international.*
IX. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.
X. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES.
XI. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE.

PARIS
A CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française; Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, anc. min. des colonies; Faure, directeur généra, de l'enregistrement; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi anc. avoc. gén. à la Cour de cassation, député; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, ancien directeur de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, anciens députés; P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Robiquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, professeur au Collège de France; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. red. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Garçon, Jacquelin, Jay, Lainé, Lefebvre, Leseur, Piédelièvre, Saleilles, Souchon, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Caboat, Gauckler, Le Fur, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); R. Beudant, Michoud, De Lapradelle (Univ. de Grenoble); Jacquey, Mestre, A. Wahl (Univ. de Lille); Lameire, Pic (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Artur, Turgeon (Univ. de Rennes); Brissaud, Despiau, Haurion, Hocques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Ehebehg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Brisgau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de Münich); Stieda (Univ. de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Pilory (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: MM. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc. président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrison Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik (Univ. de Vienne), Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Innsfruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

L'ÉLECTORAT AUX DÉLÉGATIONS ALGÉRIENNES (1)

INTRODUCTION

SOMMAIRE : 1. Quelles considérations doivent dicter les conditions du suffrage politique. — 2. Rappel des conditions mises par le décret de 1898 à l'électorat aux délégations financières. — 3. L'impuissance de l'une d'entre elles a provoqué le décret du 4 janvier. — 4. Appréciations divergentes qu'il a soulevées ; 5. Division du sujet.

1. Le droit de suffrage politique n'est pas un droit personnel, un droit naturel de l'individu ; ce n'est que l'accomplissement d'un devoir social, l'exercice d'une fonction publique. Envisagé dans sa mise en œuvre ou son application, ce n'est qu'un moyen en vue d'un but à atteindre : moyen d'autant plus respectable et d'autant plus sûr de recueillir des adhésions autorisées qu'il trouvera dans les principes généraux de notre droit un fondement plus solide; moyen d'autant meilleur qu'il est plus adéquat au but poursuivi et qu'il s'adapte mieux au milieu dans lequel il est appelé à fonctionner.

(1) Le décret du 4 janvier 1900 vient préciser, en le modifiant sur un point, le decret organique du 23 août 1898, dont nous avions analysé les dispositions dans un précédent article sur « Les Délégations financières algériennes et le Droit public », *Rev. du dr. public et de la science politique*, 1899, n° de juillet-août. — Pour une plus facile intelligence des explications que nous donnons ici on pourra se reporter à cette étude à laquelle nous sommes obligé de renvoyer maintefois pour ne pas multiplier les rédites.

La pratique de tous les jours et de tous les peuples offre de cette vérité une évidente et concluante démonstration. Pourquoi le suffrage populaire a-t-il un domaine limité et plus étroitement circonscrit qu'on ne le pense généralement ? N'est-ce pas parce que son application en dehors d'une certaine sphère impliquerait une grossière opposition entre le but et le moyen ? Pourquoi, même dans les Etats les plus démocratiques, les fonctions électives demeurent-elles le petit nombre ? N'est-ce pas parce que dans toute société sagement organisée l'exercice de la plupart des magistratures suppose chez leurs titulaires des vertus morales, des connaissances et des aptitudes que le procédé aveugle et simpliste de l'élection est impuissant à discerner et à dégager ? — D'autre part, n'est-ce pas, par la nécessité logique d'adapter le moyen au milieu qu'il faut expliquer les hésitations de quelques Etats à accorder sans garantie et sans contrôle droit de cité au suffrage universel ? N'est-ce pas ce même besoin d'adaptation qui en Algérie justifie la réserve prudente dont a fait preuve jusqu'à ce jour notre législateur en refusant de confier aux mains inexpérimentées et peut-être malveillantes des musulmans indigènes cette arme délicate et dangereuse ?

Croire que, partout où l'on en tente l'application, le suffrage universel doit invariablement présenter les mêmes caractères et s'exercer dans les mêmes conditions malgré les différences de but et de milieu serait donner à entendre qu'il y a une irréductible antinomie entre les conceptions logiques et les conceptions démocratiques. Concluons plutôt que le législateur a, non seulement le droit, mais le devoir de réglementer le droit de vote en tenant compte à la fois du but et du milieu. Il doit le subordonner à des conditions assez simples pour être facilement accessibles à tous et ne pas impliquer des privilèges de castes, mais aussi assez sévères pour garantir que le résultat ne sera pas en opposition avec le but poursuivi.

2. Le décret organique du **23** août **1898**, tout en respectant scrupuleusement le principe qui veut que les lois soient la règle suivant laquelle s'exercent les pouvoirs du chef de l'Etat, a subordonné l'électorat aux délégations financières algériennes à des conditions dont la rigueur a froissé bien des sus-

ceptibilités et qui néanmoins, loin de chercher à arrêter ou à entraver la manifestation du sentiment dominant dans les masses algériennes, ne tendent qu'à en dégager l'expression *française, intelligente et raisonnée.* Il n'a fait que s'inspirer du but et du milieu en exigeant de tout électeur : 1° une majorité de 25 ans ; 2° une résidence de trois ans sur le sol algérien ; 3° une possession de nationalité française prolongée pendant 12 ans au moins.

3. Aussi, analysant dans un récent article la légitimité et l'opportunité de ces conditions (1), nous en approuvions pleinement les exigences rationnelles, tout en regrettant l'impuissance ou l'inefficacité de l'une d'entre elles, de celle relative à une possession prolongée de la nationalité française (2). Cette dernière exigence avait pour but de réserver à l'élément purement français une influence prépondérante dans la composition du corps électoral ; mais nous avons démontré qu'en fait, comme en droit, elle ne pouvait conduire qu'à un résultat très éloigné de celui que l'on poursuivait, puisque dans les termes où la formulait l'article 2 elle n'ajoutait rien aux exigences de la condition fixant à 25 ans la majorité électorale. La règle manquait donc son but, elle était frappée d'impuissance : c'est de cette impuissance judiciairement constatée (3) que le législateur a voulu la relever. Voici, dans quels termes il le fait par le décret du 4 janvier 1900 :

« Le paragraphe 2 de l'article 2 du décret du 23 août 1898 sur les délégations financières est complété ainsi qu'il suit :

(1) Voir nos 11 et 14, *loc. cit.*, p. 64 ; 70.

(2) M. Dessoliers, ancien représentant de l'Algérie au Parlement, pense autrement que nous : il croit fermement à la logique et à la vertu intrinsèque des gros chiffres. D'après lui ces conditions « témoignent d'une méfiance absolument injustifiée et peu en rapport avec nos mœurs démocratiques. Elles sont hérissées de dispositions restrictives *dont l'unique raison d'être consiste à diminuer le nombre des électeurs.* C'est une tentative réactionnaire et archaïque de restauration du suffrage restreint aboli en France depuis plus de cinquante ans ». (*Dépêche algérienne* du 12 janvier 1900). Voilà donc M. Brisson accusé d'être en retard sur son siècle et de plus de cinquante ans ! chargé du péché de réaction, un péché archaïque qui ne devrait plus trouver de porteur sous un régime purement démocratique et républicain et qui par suite ne saurait trouver d'absolution, ni même d'indulgence, auprès des partisans de l'égalité à outrance.

(3) Par un arrêt récent de la Cour de cassation du 24 juillet 1899, confirmant nos prévisions anciennes, et sur lequel nous reviendrons.

Le délai de douze ans ci-dessus prévu a pour point de départ : 1° Pour les étrangers naturalisés en vertu d'un décret la date de ce décret ; 2° Pour les fils d'étrangers ayant bénéficié de l'art. 8 § 4 du Code civil, modifié par la loi du 26 juin 1889, le jour où a expiré leur droit de répudier leur qualité de français ; 3° Pour les fils d'étrangers ayant bénéficié de l'art. 9 du Code civil, modifié par la loi du 22 juillet 1893, le jour où ils ont réclamé la qualité de français, conformément audit article 9 » (1).

4. A peine le texte nouveau avait-il franchi la Méditerranée qu'il suscitait dans la presse locale de nombreux commentaires qui ont pris le caractère d'une consultation à ciel ouvert, adressée à la masse des électeurs pour la fixer sur l'étendue de ses droits. La *Dépêche algérienne* avait érigé les colonnes de son journal en une véritable chaire de droit public, qu'ont occupée successivement et à plusieurs reprises deux hommes dont la haute compétence et la notoriété justement acquises eussent guidé sûrement l'opinion, s'ils n'étaient arrivés à des conclusions diamétralement opposées. Pour l'un, M. Dessoliers, rien n'est fait, et les solutions que commandait l'ancien texte conservent toute leur autorité et leur force logique sous l'empire du texte nouveau. Aussi conseille-t-il aux intéressés de revendiquer avec confiance par devant les tribunaux compétents l'électorat que leur refuse à tort le décret du 4 janvier 1900 (2). L'autre, M. Colin, considérant au contraire comme définitivement tranchés les doutes que pouvait laisser la trop laconique rédaction de l'ancien texte, conseille aux électeurs d'origine étrangère une prudente réserve, s'ils ne veulent se heurter à un *non possumus* absolu de la part des tribunaux auxquels ils réclameraient leur inscription sur les listes électorales. Car désormais, pour trancher les difficultés que pourraient soulever de téméraires aspirations, il n'est plus nécessaire

(1) La disposition ainsi complétée était conçue dans les termes suivants : art. 2, § 2 : « Sont électeurs tous les colons... français depuis 12 ans au moins. »

(2) Voir dans la *Dépêche* du 12 janvier 1900 l'article de M. Dessoliers, intitulé « L'électorat aux délégations financières : examen critique de l'art. 2 § 2 du décret du 23 août 1898 et du décret du 4 janvier 1900 ». La conclusion de cet article, nous la retrouverons bientôt, est que le décret du 4 janvier est illégal et ne saurait lier les tribunaux.

d'opérer une combinaison du décret organique avec la loi sur la nationalité; le nouveau décret porte en lui tous les éléments de décision. Plaçant *tous* les citoyens français d'*origine étrangère* sur un pied de complète égalité, il décide qu'ils ne pourront réclamer qu'à trente-trois ans, au lieu de vingt-cinq, leur inscription sur les listes électorales des délégations financières (1).

Ces deux thèses semblent s'inspirer de préoccupations différentes : d'une part, en effet, l'élément français en Algérie est jaloux à l'excès des prérogatives attachées à la qualité de citoyen et beaucoup n'hésiteraient pas à sacrifier leur repos à la défense ou à la reconnaissance de ce qu'ils croient être leur droit. Dès lors, leur indiquer la limite extrême au delà de laquelle leurs prétentions n'auraient d'autres conséquences que de provoquer dans le pays une impuissante, mais très regrettable agitation devient un devoir pour ceux qui ont mission d'éclairer leur religion : c'est cette louable préoccupation qui a inspiré l'article du 13 janvier de la *Dépêche algérienne*. Mais, d'autre part, la jouissance des droits politiques est entrée si profondément dans nos mœurs, elle a pris dans les pays démocratiques une importance telle que, si la prudence conseille parfois d'en refuser momentanément l'exercice à certaine catégorie de citoyens, du moins ce refus doit-il être entouré de toutes les garanties que les principes généraux du droit commandent et que les lois imposent. C'est cette non moins légitime préoccupation qui hante l'esprit de M. Dessoliers.

5. Envisageant à notre tour le problème sous ce double aspect, nous préciserons d'abord la portée du nouveau décret, son influence sur la composition du corps électoral et nous examinerons ensuite sa légalité en nous demandant si le chef de l'Etat n'a pas excédé les pouvoirs qui lui appartiennent en matière de législation algérienne ?

(1) V. la *Dépêche algérienne* du 13 janvier 1900. Pour M. Colin le décret du 4 janvier réalise la distinction dont nous parlons au n° 6 entre les Français de race, d'une part, et, d'autre, part les Français d'origine étrangère, et sa légalité est certaine.

I

INFLUENCE DU NOUVEAU DÉCRET SUR LA COMPOSITION DU CORPS ÉLECTORAL

SOMMAIRE : 6. Le péril étranger. — 7. Ses causes. — 8. Mesure protectrice introduite par le décret de 1898. — 9. Son impuissance. — 10. Innovation du décret du 4 janvier 1900 fixant un point de départ au délai de douze ans : il ne modifie la condition antérieurement faite aux citoyens français d'origine étrangère qu'au regard des Français *jure soli* jouissant d'un droit de répudiation. — 11. Cette formule est même trop compréhensive et le caractère exceptionnel de l'exigence nouvelle conseille d'en restreindre l'application au cas expressément visé par le décret, celui de l'art. 8-4° du C. civ.

6. Pour apprécier l'efficacité d'une mesure il faut connaître la nature et l'étendue du mal auquel elle vient remédier.

La *pensée* qui avait inspiré le législateur du 23 août 1898 n'était pas douteuse : il voulait nous prémunir contre ce que l'on a appelé le « péril étranger » ; il voulait établir, au point de vue électoral, entre les diverses catégories de Français que l'on rencontre en Algérie, une distinction fondamentale *basée sur des considérations d'ordre ethnographique* et répondant à un besoin évident. Actuellement, en effet, sur une population européenne de 622.000 habitants, l'Algérie ne compte que 385.000 Français (1), dont 275.000 seulement sont de race pure et 110.000 d'origine étrangère. A l'heure présente entre ces deux éléments la prépondérance s'accuse encore dans une large mesure au profit de l'élément purement français. Mais chaque année il naît en Algérie environ 8.500 étrangers, qui vingt ans après viendront prendre place dans le corps électoral, et, d'autre part, l'immigration étrangère enregistre annuellement 1.700 personnes de plus que l'immigration française (2). Les deux éléments progressent donc d'un pas inégal et dans un avenir plus ou moins éloigné la proportion menace de devenir inquiétante.

(1) Les 237.000 étrangers sont de nationalités diverses : l'Espagne, l'Italie et Malte fournissent les plus forts contingents.

(2) V. pour les références notre précédent article, nos 13, 16 et 19, *loc. cit.*, p. 70, note 2 ; 75, note 2 ; 84.

7. Le contingent français d'origine étrangère est alimenté par deux sources, la naissance et la faveur du prince : la première plus abondante et plus dangereuse que la seconde parce qu'aucune digue n'est dressée pour en canaliser les apports et en arrêter les flots envahissants. La naissance opère dans deux hypothèses : 1° au regard de l'individu né en Algérie d'un étranger qui lui-même y est né (1) ; 2° au regard de l'individu né en Algérie d'un étranger et qui y est domicilié à l'époque de sa majorité (2). La faveur du prince s'exerce dans deux cas : 1° envers l'étranger bénéficiaire d'un décret individuel de naturalisation rendu dans les conditions prévues par l'article 8-5° du Code civil ; 2° envers l'étranger qui, conformément à l'article 9, modifié par la loi du 22 juillet 1893, réclame la qualité de Français par une déclaration enregistrée au ministère de la justice.

Ce qui distingue essentiellement ces deux groupes d'hypothèses, c'est que, dans les hypothèses du second groupe, l'acquisition de la nationalité française opère dans l'avenir et jamais dans le passé ; elle a pour point de départ la date de la déclaration enregistrée au ministère de la justice, ou celle du décret inséré au *Bulletin des lois*. D'autre part le droit de contrôle du gouvernement est ici sagement réservé (3) et la naturalisation apparaît avec son caractère véritable, comme l'œuvre d'un pouvoir discrétionnaire, qui, consciencieusement et intelligemment exercé, autorise une sélection qui nous met à l'abri de tout danger. Dans les hypothèses du premier groupe, l'acquisition de la nationalité française remonte au contraire au jour de la naissance de l'intéressé et se présente avec un tout autre caractère : elle est l'œuvre directe de la loi et se réalise non seulement sans l'intervention, mais même contre toute intervention du gouvernement, qui est ici complètement désarmé. C'est donc du « fonctionnement automatique » de la loi sur la nationalité que vient surtout le danger, car logiquement le nombre grandissant des « naturalisés proprement dits » ne peut être considéré comme menaçant pour l'avenir, puis-

(1) Art. 8-3° C. civ. résultant des dispositions combinées de la loi du 26 juin 1889 et de celle du 22 juillet 1893.

(2) Art. 8-4° du C. civ.

(3) Quoique plus atténué dans un cas que dans l'autre : V. notre article, n° 15, note 2, p. 73.

que son accroissement dépend de la vigilance du gouvernement, toujours libre d'apprécier l'opportunité des faveurs qu'il octroie.

8. Lors de l'établissement des délégations financières algériennes, on comprit qu'en face de ce danger, dans un pays où l'élément d'origine étrangère se mêle dans une si forte proportion à l'élément purement français, la prudence la plus élémentaire conseillait de réserver à ce dernier une influence prépondérante dans la composition du corps électoral. L'auteur du décret du 23 août 1898 crut avoir suffisamment garanti ce résultat en exigeant de tout électeur « colon ou contribuable non colon une possession de la nationalité française prolongée pendant douze ans ». En droit, cette exigence pesait du même poids et au même titre sur « tous les colons et contribuables non colons » sans distinction, ce qui rendait indiscutable la parfaite légalité du décret ; en fait elle ne visait et ne pouvait songer à atteindre que les citoyens français d'origine étrangère dont elle tendait pendant un certain laps de temps à faire des *cives minuto jure*, en retardant jusqu'à trente-trois ans au moins leur inscription sur les listes électorales. Lors de l'établissement de la première liste, en octobre 1898, le gouvernement se crut autorisé de ce chef à faire fermer l'entrée du corps électoral à plus de 6.000 « Français » remplissant d'ailleurs les conditions de résidence et de majorité requises. Nous disions alors que cette disposition de l'article 2 menaçait de soulever de nombreuses et triomphantes réclamations. Depuis, la Cour de cassation est venu confirmer nos prévisions par son arrêt du 24 juillet 1899.

9. C'est qu'en réalité le remède n'était pas adéquat au mal, et les termes dans lesquels le décret formulait cette exigence la laissaient largement impuissante. Il subordonnait l'électorat à une possession de la nationalité française prolongée pendant douze ans, mais sans fixer le point de départ de ce stage, qui rationnellement se trouvait tout indiqué : le stage a pour point de départ le jour où est acquise la qualité qu'il requiert. Et le point de savoir si cette exigence est ou non remplie ne pouvait, dans le silence du décret, être tranchée que par application de la loi du 26 juin 1889, seule chargée de dire aux tri-

bunaux à partir de quel moment les intéressés pouvaient se réclamer de la qualité de citoyen français. Or, d'après cette loi, l'acquisition *jure soli* de la nationalité française remonte au jour de la naissance de l'intéressé ; les individus visés par l'article 8-3° et 4° du Code civil remplissaient donc sûrement à vingt-cinq ans la condition de possession de la nationalité française prolongée pendant douze ans, et ne pouvaient se voir opposer aucune fin de non-recevoir tirée de l'extranéité de leurs origines. Tout l'apport résultant du « fonctionnement automatique » de la loi de 1889 échappait ainsi à la mesure par laquelle on croyait l'écarter, et qui légalement ne pouvait opérer d'une manière efficace et certaine qu'au regard de ceux qu'elle n'avait pas directement pour but d'atteindre : 1° les étrangers naturalisés en vertu d'un décret individuel ne remontant pas à plus de douze ans et 2° ceux, relativement peu nombreux, qui se sont pliés aux exigences du nouvel article 9.

Le gouvernement général de l'Algérie avait eu le tort grave de considérer ses désirs, si logiques fussent-ils politiquement parlant, comme donnant la mesure des droits des électeurs algériens. La Cour suprême (1) le lui prouva en reconnaissant le droit qu'il contestait aux Français *jure soli* d'être inscrits sur les listes électorales, et provoqua ainsi le décret du 4 janvier 1900, dont la portée pratique après les explications que nous venons de donner peut s'analyser en quelques mots.

10. La pensée première qui avait inspiré le décret de 1898 nous est connue ; en venant la préciser le législateur de 1900 a-t-il voulu en atténuer la rigueur, en diminuer la portée ? Nous l'ignorons ! Ce que nous affirmons nettement, c'est que, si dans son esprit le principe qui domine l'exclusion temporaire des citoyens d'origine étrangère est aussi large qu'il le voulait faire en 1898, il est certain qu'une fois encore la formule en est incomplète, défectueuse, partiellement inefficace, car elle n'atteint pas tous les étrangers « naturalisés automatiquement ». Les auteurs de la rédaction nouvelle pourront méditer avec fruit ce sage conseil de l'art poétique de Boileau :

> Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage ;
> Polissez-le sans cesse et le repolissez.

Il ne modifie la situation antérieurement faite aux citoyens

(1) Voir plus bas n° 23.

français d'origine étrangère qu'au regard de « ceux qui, devenus français par droit de naissance, conservent néanmoins le droit de répudier cette qualité au cours de leur vingt-deuxième année (1) ». Contrairement à la solution qu'imposait le décret du 23 août 1898 et qu'avait consacrée l'arrêt de la Cour suprême, il décide que le délai de douze ans ne courra que « du jour où a expiré leur droit de répudier la qualité de français » ; ce qui signifie que ce n'est désormais qu'à trente-trois ans, au lieu de vingt-cinq, qu'ils pourront réclamer leur inscription sur les listes électorales des délégations financières.

Mais là s'arrête l'innovation, car le décret vise très inutilement deux hypothèses qu'il eût pu passer sous silence, puisque les solutions qu'il donne étaient déjà *commandées* par l'ancien texte (2). Par contre, il passe complètement sous silence une importante catégorie de « néo-français » sur le sort desquels l'intention du législateur eût été intéressante à connaître, mais dont la condition, en attendant cette révélation, demeure au point de vue électoral ce qu'elle était avant la réforme : ils pourront légalement réclamer leur inscription dès qu'ils auront atteint leur vingt-cinquième année.

C'est donc reconnaître aux dispositions nouvelles un domaine d'application incontestablement exagéré que de décider que désormais tous les Français d'origine étrangère sont soumis à une règle commune destinée à retarder jusqu'à trente-trois ans au moins leur entrée dans le corps électoral. C'est en outre faire trop d'honneur aux auteurs de ces dispositions que de leur attribuer le mérite d'avoir mis fin aux incertitudes résultant du silence du précédent décret, en assignant un point de départ au délai de douze ans.

Précisons : les citoyens d'origine étrangère doivent leur qualité de Français ou à la naissance ou à la faveur (3). Lais-

(1) Cette formule plus compréhensible que celle du décret peut soulever des objections que nous retrouverons sous le n° 11.

(2) Le décret du 4 janvier dit en effet : « Le délai de douze ans a pour point de départ : 1° pour les étrangers naturalisés en vertu d'un décret la date de ce décret ;... 3° pour les fils d'étrangers ayant bénéficié de l'article 9 du C. civ. le jour où ils ont réclamé la qualité de Français conformément audit article ». Or, ce point de départ ne pouvait logiquement faire l'objet d'aucun doute sous l'empire du décret précédent.

(3) Voir ci-devant, n° 7.

sons de côté ceux de la dernière catégorie, puisque leur condition est nettement définie et que l'efficacité de la mesure relative au stage de douze ans ne faisait pas plus de doute sous l'empire de l'ancien que du nouveau décret et ne nous occupons que des individus devenus Français par droit de naissance, *jure soli*. Ils se subdivisent eux-mêmes en deux catégories, suivant qu'ils jouissent ou non du droit d'option, c'est-à-dire du droit de répudier la qualité de Français au cours de leur vingt-deuxième année. Cette distinction prend ici une importance capitale, car s'il est permis de soutenir que le décret du 4 janvier atteint tous ceux qui jouissent du droit de répudiation, il est certain qu'il ne peut atteindre qu'eux et que c'est là le maximum d'application qu'on puisse lui reconnaître. Echappent donc sûrement à l'exigence que peut-être on voulait aussi faire peser sur eux « les individus nés en France ou en Algérie d'un *père* qui lui-même y est né ». Entre ces deux catégories toute tentative d'assimilation est impossible, non seulement parce que cette assimilation n'a pas été faite par le décret, mais encore et surtout parce que tout raisonnement par voie d'analogie serait un raisonnement dont nous hésitons à démontrer l'impuissance pour ne pas dire l'évidente absurdité. Le décret décide en effet que le délai de douze ans aura pour point de départ « le jour où a expiré le droit de répudier la qualité de Français». Or, pour la catégorie de Français que nous visons, ce jour se confond avec celui de leur naissance, ou mieux ils n'ont pas de droit d'option : la qualité de Français ne leur est pas seulement *acquise*, comme aux précédents, du jour de leur naissance, elle leur est *imposée*, sinon avec autant de logique, du moins avec autant de rigueur qu'aux Français *jure sanguinis*. Ils sont Français malgré eux et définitivement, par suite d'un événement indépendant de leur volonté. Dès lors, dans le silence du décret, le point de départ *nécessaire* du délai de douze ans ne peut être que la date de leur naissance ; donc, à vingt-cinq ans, ils satisferont sûrement à cette exigence et pourront réclamer leur inscription sur les listes électorales des délégations financières sans qu'il soit légalement possible aux tribunaux de la leur refuser.

(1) Art. 8-3° du C. civ. modifié par la loi du 22 juillet 1893.

11. Remarquons d'ailleurs, et nous aurons prouvé ainsi que toute incertitude n'a pas disparu, qu'on peut nous reprocher de reconnaître au décret un domaine d'application trop large et d'avoir demandé à son esprit beaucoup plus qu'à son texte les limites qu'il convenait de lui assigner. Car si le point de départ fixé par lui ne *peut* sûrement s'appliquer qu'à ceux qui jouissent d'un droit de répudiation, il n'en résulte pas qu'il *doive nécessairement* s'appliquer à tous ceux auxquels la loi réserve ce droit. Car les uns tiennent ce droit de l'art. 8-3° du Code civil modifié par la loi du 22 juillet 1893 ; les autres de l'article 8-4° modifié par la loi du 26 juin 1889 ; et le décret, il faut le reconnaître, ne vise *expressément* que ces derniers : « Le délai a pour point de départ... 2° pour les fils d'étrangers ayant bénéficié de l'*article 8 § 4 du Code civil modifié par la loi du 26 juin 1889*, le jour où a expiré... ». C'est par un simple raisonnement d'analogie, que ne contrarie nullement le texte et que semble commander l'esprit du décret, que nous avons été conduit à l'adoption d'une formule qui, en élargissant la portée de cette disposition, applique le même traitement là où il n'y a aucune raison logique de distinguer : *ubi eadem ratio et ibi idem jus esse debet.*

Mais si cette façon de raisonner a pour elle la logique, nous n'en concluons pas qu'elle s'impose nécessairement ; et il ne nous répugne pas de fournir contre nous des armes à ceux dont la tournure d'esprit se différencie de la nôtre par une préférence marquée toujours accordée au texte d'une disposition contre son esprit. Nous leur accordons même que le caractère particulier de celle que nous analysons justifie ici cette préférence dans une certaine mesure. Cette disposition édicte en effet une incapacité temporaire mal déguisée, puisqu'elle retarde jusqu'à trente-trois ans pour les uns l'exercice d'un droit dont les autres peuvent se prévaloir à partir de vingt-cinq. A toute tentative d'extension basée sur l'analogie des situations, ils peuvent opposer le principe d'interprétation restrictive ; et à l'*ubi eadem ratio*... ils peuvent opposer, avec une chance de succès qu'apprécieront souverainement les tribunaux, cet autre adage : *Exceptio est strictissimi juris*. Si l'on s'arrête à cette interprétation littérale, il faut soustraire à l'application du décret du 4 janvier tous les indivi-

dus visés par l'article 8-3° sans distinguer, comme nous le faisons, suivant que celui de leurs auteurs né en France est le *père* ou la *mère*.

Qu'un partisan décidé de l'exclusion des « naturalisés » ne nous objecte pas que nous affaiblissons à tort une thèse qui conserve toute sa force juridique ; que nous analysons mal le caractère de cette disposition ; que ce que nous appelons l'*exception* n'est en réalité que la *règle* pour les citoyens français d'origine étrangère, et que par suite l'extension que nous proposons est non seulement justifiée, mais commandée ! — Nous nous sommes placé sur le terrain de la neutralité la plus absolue pour essayer de dégager la portée juridique du décret, et il ne saurait nous convenir, pour fortifier notre opinion,de méconnaître le caractère d'une de ses dispositions. Or, ce caractère n'est pas douteux si l'on se place au point de vue du corps électoral en entier au lieu de n'envisager qu'une fraction de celui-ci. La *règle*, c'est que « sont électeurs tous les colons ou contribuables non colons, Français depuis douze ans », et logiquement ce stage court à partir du jour où est acquise la qualité qu'il requiert. L'*exception*, c'est que, pour une catégorie particulière de citoyens, ceux visés par l'article 8-4° du Code civil, ce stage a pour point de départ, non plus la date de l'acquisition de la nationalité française, mais l'expiration du délai qui leur est accordée pour la répudier, c'est-à-dire leur vingt-deuxième année.

Avouons d'ailleurs franchement nos inquiétudes, ne serait-ce que pour fournir à d'autres plus confiants l'occasion de nous rassurer. Le caractère exceptionnel de cette disposition peut inspirer des doutes non seulement sur la légitimité de l'extension que nous lui donnons, mais sur la légalité même du décret, et c'est cette seconde face du problème que nous devons maintenant envisager.

II

LÉGALITÉ DU DÉCRET ET POUVOIRS DU CHEF DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE LÉGISLATION ALGÉRIENNE

SOMMAIRE. — 12. Importance de la question. — 13. Le chef de l'Etat peut légiférer au regard de l'Algérie. — 14. Mais ce pouvoir législatif se distingue de son pouvoir réglementaire. — 15. C'est un pouvoir délégué, dont nous trouvons le titre d'investiture dans l'art. 25 de la loi du 24 avril 1833. — 16. Juridiquement impossible aujourd'hui, cette délégation était admissible sous l'empire de la charte de 1830. — 17. Elle répondait d'ailleurs à un besoin manifeste. — 18. Les pouvoirs qu'elle implique sont limités, d'une part par la Constitution de 1875, d'autre part par les règles générales qui gouvernent la délégation. — 19. Notamment le chef de l'Etat ne peut pas modifier par décret les règles établies par une loi postérieure au 24 avril 1833. — 20. Jurisprudence et doctrine sur ce point. — 21. Application de ces conclusions au décret du 4 janvier 1900. — 22. Le décret n'entre en conflit ni avec le Code civil, ni avec la loi du 5 avril 1884. — 23. Mais il méconnaît et viole l'article 3 de la loi du 26 juin 1889, dont le respect s'imposait au chef de l'Etat comme aux tribunaux, la loi étant la règle suivant laquelle s'exerçent ses pouvoirs. — 24. Conclusion.

12. Cette question de légalité ne pouvait pas sérieusement être agitée sous l'empire de l'ancien décret (1) ; elle n'est soulevée que par les conclusions nouvelles que commande le décret du 4 janvier ; mais elle prend aujourd'hui une importance capitale, car les conclusions auxquelles nous sommes arrivé dans la première partie de cette étude gardent un caractère conditionnel : elles sont subordonnées à la légalité du décret qui les impose. Nous avons d'autant moins le droit de passer cette question sous silence qu'elle a été résolue d'une manière tranchante, mais en deux sens opposés, par ceux qui l'ont discutée, et que, d'autre part, son examen s'impose à nous comme le corollaire des prémisses que nous posions au début de cette étude. Nous disions qu'un moyen est d'autant meilleur qu'il est plus adéquat au but poursuivi (2), mais aussi d'autant plus respectable et d'autant plus sûr de recueillir des suffra-

(1) V. notre article p. 68-72, nos 13 et 14.

(2) Et nous venons, dans les précédentes pages, de démontrer que cette conformité laisse à désirer, puisque le texte combiné des deux décrets n'autorise pas une exclusion des citoyens d'origine étrangère aussi complète que paraissait le vouloir le législateur.

ges autorisés qu'il trouve dans notre droit public moderne un fondement plus solide : ce qui implique au premier chef le respect des compétences et des formes. C'est dire que si, dans un pays dont la population est composée d'éléments si divers, l'extranéité des origines justifie une prudente réserve dans la concession des droits politiques et une sage distinction entre les Français de race et les Français d'origine étrangère, du moins cette distinction, contraire à nos traditions, doit-elle être entourée de toutes les garanties que les principes généraux du droit commandent et que les lois imposent. Nous avons le devoir de nous demander si elle pouvait être efficacement faite par voie de simple décret. Nous soulevons, en émettant ce doute, l'une des questions les plus délicates et les plus controversées du droit public algérien, celle de savoir quelles sont les limites des compétences respectives du Parlement et du chef de l'Etat en matière de législation algérienne.

13. Le droit de légiférer au regard de l'Algérie et des Algériens appartient concurremment au Parlement et au chef de l'Etat. Au Parlement, en vertu de principes trop généraux pour avoir besoin d'être rappelés et dont aucun n'assigne à sa compétence ou à ses pouvoirs une sphère d'action géographiquement circonscrite (1). Au chef de l'Etat, en vertu de textes spéciaux qui ont survécu aux circonstances particulières qui les avaient fait édicter : en vertu d'une disposition *transitoire* de la loi du 24 avril 1833. Cette loi contenait deux ordres de dispositions bien distinctes : les unes avaient un caractère définitif et réglaient la condition de nos possessions d'outre-mer considérées comme de véritables colonies; les autres visaient nos *établissements africains* et n'avaient qu'un caractère purement provisoire que prend soin de rappeler l'art. 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834 : « *jusqu'à ce qu'il en soit*

(1) L'art. 73 de la Charte de 1814 consacra la différence, maintenue depuis, du territoire colonial et métropolitain, en décidant que les colonies « seront régies par des lois ou règlements particuliers ». Ce texte nullement restrictif des pouvoirs du Parlement, pas plus *ratione materiæ* que *ratione loci*, n'est que l'expression d'une vérité de haute philosophie politique et sociale : il signifie que la différence des milieux, des civilisations et des besoins justifie *a priori* la différence des législations et que par suite les « lois et règlements de la métropole ne sont pas de plein droit applicables aux colonies ». V. Girault, *Législation coloniale*, p. 317.

autrement ordonné, les possessions françaises dans le nord de l'Afrique seront régies par nos ordonnances ». D'autre part ces deux catégories de dispositions consacrent, mais dans une mesure très inégale, une participation possible du chef de l'Etat à l'exercice du pouvoir législatif : tandis que, au regard des colonies proprement dites, cette participation est étroitement délimitée *ratione materiæ* (1), au regard de nos établissements africains elle est admise sans restriction aucune (2).

Par une singulière ironie, dont pourrait justement s'offusquer la clairvoyance du législateur, de ces deux ordres de dispositions ce sont celles qui dans la pensée de leurs auteurs n'avaient qu'un caractère purement provisoire qui ont survécu aux autres, et l'Algérie, deux fois assimilée complètement à la France, demeure actuellement encore soumise à la loi du 24 avril 1833. Le « jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné » de l'ordonnance de 1834 nous invite après soixante et dix ans à attendre encore une modification du régime législatif auquel l'Algérie a été *provisoirement* soumise : tant il est vrai qu'en France c'est quelquefois le provisoire qui dure le plus longtemps. Considérée comme partie intégrante du territoire métropolitain (3), elle n'a même pas bénéficié de la réforme faite pour les colonies par les sénatus-consultes de 1854 et 1866 (4), et les révolutions nombreuses, violentes ou pacifiques, qui sont venues modifier notre Constitution pour l'adapter à des régimes nouveaux, ont laissé l'Algérie sous l'empire de celle de 1830. Nous ne pouvons nous attarder à démontrer cette survivance certaine d'une disposition législative aux circonstances qui l'avaient fait édicter. Mais la justification des doutes qui nous hantent résulte des conséquences exagérées qu'on voudrait attacher à la loi du 24 avril 1833 et qui impliquent une méconnaissance de la nature et de l'étendue des pouvoirs qu'elle confère au chef du pouvoir exécutif (5).

14. Il est certain que le droit public français ne trace pas

(1) V. art. 2, et Giraulт, *op. cit.*, *passim*.

(2) Art. 25 de la même loi.

(3) V. art. 109 de la Constitution de 1848 et art. 27 de la Constitution de 1852.

(4) Giraulт, *op. cit.*, p. 320.

(5) V. concernant le maintien du régime des décrets jusqu'à ce jour : arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 1869, *Jurispr. alg.*, 1869, p. 21 ; — arrêt de la Cour

entre le domaine de la loi et celui du règlement une ligne de démarcation nettement arrêtée ; il n'admet pas en principe qu'il y ait des matières nécessairement vouées à la loi, d'autres nécessairement vouées au décret ; néanmoins il contient des maximes pratiques dont la portée est véritablement constitutionnelle et dont le but évident est d'imposer des barrières au règlement. La préoccupation qui les a dictées, c'est que le règlement, étant une des armes du pouvoir exécutif, constitue un danger permanent pour la liberté, tandis que la loi, œuvre du pouvoir législatif, est gardienne de la liberté. L'une de ces maximes, la plus importante, celle qui nous révèle le véritable caractère du règlement, c'est que le règlement doit se borner à « assurer l'application et l'exécution des lois » (1). C'est là une conséquence logique du principe de la séparation des pouvoirs. Cette garantie n'est pas offerte à l'Algérie, en ce sens que le règlement et la loi peuvent s'y présenter sous la même forme, celle du décret, et émaner de la même autorité, du chef de l'Etat. Néanmoins il n'y a pas confusion entre ses attributions législatives et ses attributions exécutives, et il importe de les distinguer. Le pouvoir réglementaire lui appartient en Algérie au même titre que dans la métropole; c'est un pouvoir propre rentrant dans la sphère normale de ses attributions exécutives ; un pouvoir dont l'indépendance constitutionnelle n'est pas discutable, que les chambres ne peuvent ni lui contester, ni lui ravir, auquel aucun changement ne peut être apporté que par une révision de la constitution elle-même.

15. Au contraire le droit de légiférer au regard de l'Algérie, ne lui appartient pas en propre ; il ne rentre pas dans la sphère de ses attributions constitutionnelles ; il ne l'exerce que par *délégation*, en vertu d'une investiture du pouvoir législatif, dont nous retrouvons le titre dans la disposition

d'Alger, *Bull. jud. alg.*, 1882, p. 322 ; — Arrêt de la Cour de cass. du 24 juillet 1889, *Rev. alg. de législ. et jurisp.*, 1899, p. 340 ; — CAZALENS, note sous arrêt de cass. du 10 déc. 1879, D. P., 1880. 1. 242 ; — CHARPENTIER, *Cours de législation algérienne*, 1re éd, p. 25 ; — BÉQUET, *Répertoire du droit administratif*, v° *Algérie* ; TILLOY, *Répertoire alphabétique de jurispr. algérienne*,, v° *Algérie*.

(1) V. HAURIOU, *Précis de droit administratif*, 3e édit., p. 52.

précitée de la loi du 24 avril 1833 (1). C'est donc un droit précaire qui peut en tout ou en partie être retiré dans les conditions et les formes qui ont présidé à sa concession, c'est-à-dire par une volonté concordante des Chambres manifestée dans la forme des lois ordinaires.

Qu'il s'agisse d'une véritable délégation, on ne pourrait le contester que si le législateur de 1833 s'était borné à inviter le chef du gouvernement à user en Algérie d'un droit qui lui était conféré par la constitution. Or si une interprétation très élastique eût pu autoriser une pareille affirmation sous l'empire de la Charte de 1814 (2), elle est manifestement insoutenable sous l'empire de celle de 1830, dont l'art. 64 décide formellement que les colonies « sont régies par des *lois particulières* ». Il faut une imagination fertile pour voir dans cette disposition une dérogation quelconque au principe éminem-

(1) Par une singulière confusion, qui dénote ou un mépris regrettable ou une ignorance peu flatteuse des règles du droit public, c'est dans l'ordonnance du 22 juillet 1834, et non dans la loi du 24 avril 1833, qu'auteurs et arrêts trouvent le titre d'investiture dont nous parlons. C'est sur l'art. 4 de l'ordonnance et non sur l'art. 25 de la loi qu'ils fondent les pouvoirs du chef de l'Etat. Il importe de restituer à l'ordonnance son véritable caractère : elle n'est qu'une manifestation du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat, puisqu'elle n'est intervenue que par application et pour « assurer l'exécution » de l'art. 25 de la loi du 24 avril 1833. S'il en était autrement il faudrait conclure que l'autorité déléguante est l'autorité déléguée ; et l'on pourrait se demander avec inquiétude comment le chef de l'Etat a pu se déléguer à lui-même des droits que la constitution ne lui reconnaît pas et que le principe de la séparation des pouvoirs condamne. La prétendue délégation s'appellerait, de son vrai nom, une usurpation de pouvoir ; l'ordonnance *par elle-même* serait entachée d'un vice d'inconstitutionnalité qui aurait eu pour conséquence de rendre manifestement illégales toutes les décisions prises dans le domaine réservé de la loi, et la reconnaissance des droits prétendus du chef de l'Etat en matière de législation algérienne ne serait que le résultat d'une erreur prolongée qu'il serait temps de signaler à l'attention des pouvoirs publics. La vérité est que l'ordonnance *par elle-même*, et en tant qu'elle précise les pouvoirs du gouvernement au regard de l'Algérie et des Algériens, est parfaitement inattaquable. Mais la vérité aussi est que cette ordonnance ne vit pas d'une vie propre, mais d'une vie d'emprunt qu'elle puise dans l'art. 25 de la loi. Elle ne pourrait que subir une sorte de choc en retour, c'est-à-dire que sa légalité est indiscutable *a priori*, et qu'on ne pourrait soutenir son illégalité qu'en cherchant à cette illégalité des causes extérieures à l'ordonnance elle-même : qu'en contestant la constitutionnalité de la loi dont elle n'a d'autre but que d' « assurer l'application ». Or comme cette preuve « extérieure » est impossible, en ce sens qu'il n'y a pas chez nous de juge autorisé et reconnu de la constitutionnalité ou de l'inconstitutionnalité des lois, l'ordonnance bénéficie de l'immunité protectrice dont jouissent ces dernières.

(2) Girault, *op. cit.*, p. 317.

ment constitutionnel que les lois sont l'œuvre du pouvoir législatif, d'autant plus que, pour mettre fin aux errements antérieurs, les auteurs de la Charte de 1830 avaient à dessein supprimé le mot « règlements » qui figurait dans l'art. 73 de celle de 1814.

Le chef de l'Etat ne possédant pas en propre le droit de légiférer au regard de l'Algérie, ne le tenant pas de la constitution, ne peut le tenir que de la loi et ne l'exercer que par voie de délégation, mais une pareille délégation est-elle juridiquement possible ?

16. Elle serait juridiquement inadmissible sous l'empire de toute constitution présentant les caractères de celle qui nous régit depuis 1875. « Sous l'empire de nos constitutions nationales et rigides, dit fort bien M. Esmein (1), les divers pouvoirs constitués ne tirent leur existence et leurs attributions que de la constitution elle-même. Par cela même qu'elle a établi des pouvoirs distincts et réparti entre des autorités diverses les attributs de la souveraineté, elle interdit implicitement, mais nécessairement, que l'un des pouvoirs puisse se décharger sur un autre de sa tâche et de sa fonction. » La fin de non-recevoir qui s'oppose à toute délégation par le pouvoir législatif d'une partie quelconque de ses attributions constitutionnelles est donc fondée sur l'incompétence même du déléguant. Toute modification dans les rapports ou les attributions respectives des divers organes de la souveraineté implique nécessairement une révision de la constitution : or le droit de révision rentre dans les attributions du pouvoir constituant et non dans celles du pouvoir législatif. Cette délégation est, au contraire, possible en droit dans les Etats dont les dispositions constitutionnelles ne se différencient des lois ordinaires ni par une nature propre, ni par une force obligatoire plus grande, ni par une procédure de révision distincte, là en d'autres termes où le pouvoir législatif garde la liberté absolue de statuer souverainement sur toute matière.

Dans laquelle de ces deux catégories convient-il de ranger la Charte de 1830 ? Il semble que la placer dans la seconde ce soit justifier pleinement la délégation consentie en 1833 ; que

(1) V. *Rev. politique et parlementaire*, 1894, I, p. 200, l'article de M. Esmein, dont nous rappelons ici quelques conclusions.

la ranger dans la première ce soit prononcer contre elle une condamnation définitive et sans appel. Le doute cependant serait possible et l'appel recevable ; car si c'est des constitutions du premier groupe qu'elle se rapproche le plus, elle ne s'identifie pas complètement avec elles. Ecrite, édictée au nom de la souveraineté nationale, comme toutes celles qui l'ont suivie en France, elle n'était pas néanmoins l'œuvre d'un pouvoir constituant distinct du pouvoir législatif et, d'autre part, comme elle ne déterminait aucune procédure permettant d'en opérer la révision, elle eût été immuable si l'on n'eût pas admis qu'elle pouvait être modifiée dans les conditions qui avaient présidé à son établissement : par le pouvoir législatif dans la forme des lois ordinaires. « Cette immutabilité absolue de la constitution est trop contraire au bon sens pour pouvoir être admise (1). » — Juridiquement impossible aujourd'hui, cette délégation pouvait donc se justifier au moment où elle a été consentie.

17. D'ailleurs l'évidence manifeste de son opportunité fit passer au second plan la question de sa légitimité. Le besoin s'en faisait sentir tant au regard de la législation passée que de la législation à venir. L'Algérie appartient à la France par droit de conquête ; or il est de principe certain que, par l'effet de l'annexion ou de la prise de possession définitive, toutes les lois du vainqueur deviennent lois du vaincu. Mais si le droit international, qui envisage le problème sous un jour particulier, peut et doit s'accommoder de cette conséquence brutale qui rend immédiatement applicables à un pays des lois qui n'ont pas été faites pour lui, la logique et le bon sens ne sauraient l'accepter aussi aisément, et après l'annexion il appartient au vainqueur d'apprécier souverainement dans quelle mesure ce bloc de lois est effectivement applicable au pays annexé, surtout quand celui-ci diffère de l'Etat annexant par ses éléments de composition, ses mœurs et sa civilisation. Un travail de sélection s'imposait donc pour déterminer de ces lois quelles sont celles dont l'abrogation « locale » s'imposait, celles dont le maintien pur et simple était acceptable, celles enfin dont la modification était commandée par les différences de milieux. Mais ce travail impliquait une refonte laborieuse de

(1) Esmein, *loc. cit.*, p. 208.

toute l'œuvre législative antérieure, refonte à laquelle des Chambres n'auraient pas eu le loisir de s'adonner et que d'ailleurs elles n'auraient pu que difficilement réaliser d'une manière rapide et éclairée. Il convenait d'en confier le soin au gouvernement en l'autorisant à remédier par simple décret à l'application des lois de la métropole.

Pour les lois à venir, l'opportunité de cette délégation plus difficile à découvrir n'en est pas moins certaine. Il ne s'agit plus ici de l'application à un pays de lois qui n'ont pas été faites pour lui, dans l'élaboration desquelles ses besoins particuliers *n'ont pas pu* être pris en considération. Pour les lois postérieures à l'annexion, les Chambres peuvent apprécier elles-mêmes le degré d'applicabilité de chacune d'elles en dehors de la métropole ; y introduire, le cas échéant, des dispositions destinées à satisfaire à des besoins spéciaux, ou même (1) créer de toutes pièces, à côté de la législation métropolitaine, une législation algérienne, si la civilisation, les traditions et les aspirations de la colonie se différencient trop profondément de celles de la métropole, pour qu'une assimilation même partielle ne constitue pas une dangereuse et grave imprudence. Or, il semble bien, au premier abord, que, même dans cette dernière hypothèse, rien ne s'oppose à ce que, au delà comme en deçà de la Méditerranée, la répartition des attributions soit inspirée et dominée par le principe de la séparation des pouvoirs ; il semble bien que rien ne s'oppose à ce que le domaine respectif de la loi et du règlement soit le même en Algérie qu'en France, que, dans le cas où une loi est nécessaire en France, elle le soit aussi en Algérie, et qu'une ordonnance ou un décret ne puisse intervenir efficacement que dans l'hypothèse contraire, gardant d'ailleurs toujours son caractère de législation subsidiaire et subordonnée. — Certes, nous ne voulons pas refuser à des Chambres éclairées, ou capables de l'être, la compétence ou les lumières nécessaires à un sage et juste discernement ; nous ne regretterions pas non plus que l'Algérie, pour ses libertés, trouvât dans des lois ces garanties nécessaires qu'un simple décret n'offre pas toujours ; mais, au lendemain de l'annexion, le principe de la séparation des pouvoirs, en tant qu'il déter-

(1) Comme le voulaient les Chartes de 1814 et de 1830.

mine la sphère d'action respective du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, ne pouvait pas s'appliquer aussi rigoureusement en Algérie qu'en France; il ne peut que s'y implanter progressivement, car son admission complète, son avènement définitif suppose la réalisation de conditions qui font nécessairement défaut à un pays neuf, qui faisaient sûrement défaut à l'Algérie de 1833. A une procédure rigide, lente et compliquée, acceptable pour des Etats civilisés dont la législation trouve dans des traditions éprouvées des assises solides et durables, il faut, pour des pays neufs, substituer une procédure plus simple, plus souple, plus expéditive, propre à donner, au fur et à mesure qu'ils se font sentir, satisfaction à des besoins changeants, mobiles, incessamment variables et renouvelés. La lourde machine législative si difficile à mettre en mouvement ne pourrait suivre que d'un pas attardé les progrès toujours rapides d'un pays appelé à franchir en quelques années des stades que d'autres ont mis des siècles à parcourir (1). Donc, ici encore, le régime des décrets est dans la nature des choses, dans la logique des exigences propres à tout pays en voie de formation. — La fonction législative, en Algérie, peut être exercée par un autre que le titulaire constitutionnel de cette fonction, mais au nom de ce dernier et par voie de délégation.

18. Peut-on conclure de là que le chef de l'Etat a le droit de statuer librement, souverainement sur toutes les questions algériennes ; que ses pouvoirs ne sont soumis à aucune autre règle que celle de son caprice et qu'ils n'ont d'autres bornes que celles qu'il consent à se fixer à lui-même ? Assurément, personne n'a songé à placer le Président de la République dans une sphère d'indépendance et de liberté telles qu'il pût se considérer comme étant en dehors ou au-dessus de la Constitution et des lois. Néanmoins, nous croyons qu'un oubli

(1) Bien que de nos jours il ne soit plus aussi vrai qu'en 1833 de considérer l'Algérie comme un pays en voie de formation, ne craignait-on pas hier encore que les lenteurs législatives ne vinssent compromettre l'avenir de la Banque de l'Algérie en laissant sans solution la question du renouvellement de son privilège ? — Si notre grande colonie attend encore avec un respect mêlé d'une légitime impatience, et la reconnaissance d'une personnalité juridique indiscutable, et la proclamation d'une certaine autonomie budgétaire, qui faut-il accuser, sinon un Parlement que d'autres préoccupations absorbent ?

très regrettable des principes les plus indiscutables du droit public a poussé la pratique gouvernementale, les tribunaux civils ou administratifs et les auteurs eux-mêmes à reconnaître à ces pouvoirs un domaine d'application qu'ils ne comportent pas toujours. N'est-ce pas parce que, tout en reconnaissant l'existence d'une barrière, on ne songeait à la fixer nulle part ?

Ces pouvoirs comportent cependant une limitation certaine : l'une que nous trouvons dans la Constitution, l'autre dérivant de leur nature intrinsèque elle-même.

La persistante application de la loi du 24 avril 1833 sous l'empire de la Constitution de 1875 s'explique parce qu'il n'y a pas une incompatibilité manifeste entre l'une et l'autre, et cela pour deux motifs. D'une part, cette Constitution est muette sur le régime législatif des colonies et en particulier de l'Algérie ; or, pour qui sait que les constituants d'alors n'entendaient pas faire table rase du passé, ce silence permet de soutenir qu'ils ont voulu maintenir la distinction toujours admise entre le territoire colonial et le territoire métropolitain, d'autant mieux que cette distinction n'a rien de contraire aux institutions nouvelles dont ils se proposaient de jeter les bases essentielles et fondamentales. D'autre part, si cette Constitution place la confection des lois dans les attributions normales du Parlement pour réserver le règlement au pouvoir exécutif, elle ne détermine pas *ratione materiæ* le domaine respectif de la loi et du règlement ; et ici encore on doit admettre, *jusqu'à preuve contraire*, qu'elle les acceptait, distinctions antérieurement faites et notamment l'application du régime des décrets en matière coloniale dans les conditions et les limites déterminées par les lois ou les Constitutions précédentes. Mais, si cette présomption fondée en logique est parfaitement acceptable en droit, elle ne l'est que jusqu'à preuve contraire. C'est dire que pour les matières que, très exceptionnellement d'ailleurs, la Constitution a visées comme étant du domaine exclusif de la loi, comme exigeant impérieusement l'intervention du pouvoir législatif, toute compatibilité disparaît et avec elle disparaît le régime des décrets. De ce chef, nous voyons deux hypothèses dans lesquelles le décret est impuissant. Une première restriction résulte indiscutable-

ment de l'impossibilité d'engager les finances de l'Etat, d'établir ni taxe, ni impôt sans un vote du Parlement. Cette restriction est de l'essence même du régime parlementaire ; elle est traditionnelle en France et est visée d'ailleurs par l'article 8 de la loi du 24 février 1875 réglant les attributions des Chambres dans le vote des lois de finances (1). Une autre est commandée non moins certainement par l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875, portant expressément que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi ». Un simple décret ne pourrait donc apporter aucune modification territoriale à nos possessions africaines.

Ces pouvoirs trouvent une autre limitation dans leur nature intrinsèque elle-même. Ce sont des pouvoirs *délégués*, c'est-à-dire des pouvoirs qui n'existent et ne peuvent être efficacement exercés que dans les limites fixées par l'acte de délégation lui-même et que dans la mesure où ils n'ont pas été ultérieurement l'objet d'un retrait, total ou partiel ; car il n'est pas contestable que la délégation, surtout quand elle a été consentie pour un temps indéterminé, peut toujours être et à toute époque retirée soit partiellement, soit totalement (2). L'acte d'investiture, l'article 25 de la loi du 24 avril 1833, laisse en Algérie le champ libre aux ordonnances royales, il n'apporte aux pouvoirs qu'il délègue au chef de l'Etat aucune de ces limitations que nous avons précédemment signalées au regard des autres colonies et qui faisaient de certaines matières un domaine réservé dans lequel le pouvoir législatif était seul qualifié pour intervenir utilement et efficacement.

(1) D'ailleurs, en attendant la reconnaissance d'une personnalité propre à l'Algérie et la consécration législative d'une autonomie budgétaire dont le principe est déjà accepté, mais dont le degré discutable est discuté, tout emprunt *algérien*, toute taxe ou tout impôt *algérien*, malgré cette qualification d'apparence trompeuse, malgré le caractère local des besoins auxquels l'emprunt serait affecté, malgré le caractère de l'assiette de l'impôt, n'en sont pas moins des emprunts ou des impôts métropolitains qui iront grossir les caisses du Trésor ou accroître le chiffre de la dette publique française et dont le vote suppose nécessairement l'intervention du Parlement. Ces considérations justifient, sur le terrain du droit, la réserve prudente dont a fait preuve le décret organique du 23 août 1898, en ne conférant aux délégations financières que des attributions purement consultatives. V. notre précédent article, n° 39.

(2) V. Esmein, *loc. cit.*, p. 211.

Il avait donc, en 1833, une compétence indiscutable, soit pour modifier, par voie de simple décret, la législation antérieure qu'il avait mission d'adapter au milieu, soit pour légiférer dans l'avenir sur toutes les questions intéressant l'Algérie, quelle qu'en fût la nature ou l'importance. Sur cette première déduction, nous sommes en parfaite communion d'idées avec tous ceux qui ont essayé de résoudre le problème que nous agitons. Là où nous nous séparons d'un grand nombre d'entre eux, c'est lorsqu'il s'agit de savoir si ces pouvoirs originaires appartiennent encore au chef de l'Etat dans une mesure aussi large.

On l'a dit et répété bien souvent ; mais nulle part nous n'avons rencontré une démonstration concluante d'une affirmation dont la gravité demanderait pourtant des preuves. « Au moment où la délégation est intervenue, dit-on, les termes dans lesquels elle était conçue commandaient de reconnaître au profit du chef de l'Etat les pouvoirs les plus larges, les plus absolus pour légiférer en matière algérienne. Devons-nous les lui reconnaître encore aujourd'hui ? Oui, car il est impossible de les restreindre en l'absence de texte... *La question la plus grave qui se soit présentée est celle de savoir si le chef de l'Etat a le droit de modifier par un décret les règles établies par une loi.* Pour la métropole, la solution négative est de toute évidence, mais la règle n'est pas la même pour l'Algérie. Nous sommes sous l'empire de la loi de 1833, qui ne soumet à aucune restriction le droit de légiférer reconnu au chef de l'Etat. Nous croyons qu'il a incontestablement le droit de modifier par décret une loi en vigueur en Algérie et cela que cette loi soit spéciale à l'Algérie ou qu'elle soit une loi de la métropole rendue applicable et exécutoire en Algérie. La solution est exorbitante, mais elle n'est que la conséquence du maintien du régime des décrets (1). »

19. — Ce sont là autant de conclusions qu'autorise une jurisprudence dont on a tort d'accepter les décisions sans bénéfice d'inventaire ; autant de conclusions dont peut s'accommoder l'arbitraire gouvernemental, ce qui n'ajoute rien à leur

(1) Sumien, *Régime législatif de l'Algérie*, thèse, 1895, p. 40, et les auteurs dont il invoque l'autorité.

autorité ; autant de conclusions que nous rejetons parce que les règles de la délégation les condamnent et que la persistance prolongée d'abus répétés n'est pas une raison suffisante pour en justifier le renouvellement.

La survivance certaine d'un principe se concilie fort bien avec une limitation progressive de son domaine d'application, et ici cette limitation s'impose. En 1900 comme en 1833 l'Algérie demeure soumise en principe au régime des décrets, en ce sens qu'aucune modification *expresse*, analogue à celle réalisée par les sénatus-consultes de 1854 et 1866, n'est venue porter atteinte aux droits originairement conférés au chef de l'État. Mais la délégation est susceptible d'une révocation partielle et *tacite* aussi bien que d'une révocation *expresse*. Dès lors, si après soixante-dix ans la loi du 24 avril demeure le *titre justificatif* de l'intervention du chef de l'Etat en matière de législation algérienne, elle ne donne, plus à elle seule la *mesure* de ses droits. On observe avec raison et nous l'avons reconnu nous-même, que l'acte d'investiture « ne soumet à aucune restriction le droit de légiférer reconnu au chef de l'Etat » ; mais on oublie de remarquer qu'il ne met aucun empêchement à l'intervention toujours possible du pouvoir législatif. Peut-être nous objectera-t-on qu'un oubli ne saurait être incriminé là où l'accord est forcé et qu'il est des vérités dont l'évidence manifeste s'accommode beaucoup mieux d'un silence prudent que d'une affirmation d'autant plus ridicule que nous la faisons plus solennelle. Soit ! nous voulons bien admettre qu'il est absolument inutile de reconnaître au profit des Chambres l'existence d'un droit qui s'impose et que pour ce motif personne n'a jamais songé à leur contester. Nous pouvons du moins regretter que l'on n'ait pas davantage songé à en analyser les conséquences juridiques ; que l'on n'ait pas songé à se demander s'il est logiquement et juridiquement admissible que cette intervention personnelle du déléguant soit sans influence aucune sur la délégation consentie au chef de l'Etat ; si elle n'apporte pas d'entrave à une liberté d'action originairement absolue.

Cette intervention peut se produire dans deux conditions différentes : les Chambres peuvent intervenir soit en légiférant spécialement au regard de l'Algérie, soit en déclarant *expres-*

sément applicable à l'Algérie une loi destinée à régir la métropole, comme elles l'ont fait pour la loi du 26 juin 1889 sur la nationalité. Sous l'une ou sous l'autre de ces deux formes l'intervention présente le même caractère et implique les mêmes conséquences d'une part, elle n'est que l'exercice d'un pouvoir propre indiscutable auquel la délégation n'a porté aucune atteinte ; d'autre part, elle équivaut à une révocation partielle quoique tacite de cette délégation, et par suite *toute question tranchée par les Chambres en matière de législation algérienne constitue désormais un domaine réservé dans lequel le chef de l'Etat ne peut plus exercer que le pouvoir réglementaire* qui lui appartient en vertu de la constitution.

Malgré les errements de la pratique, malgré les tendances d'une jurisprudence relativement récente, malgré les affirmations plus solennelles que réfléchies, plus tranchantes que justifiées, d'un certain nombre d'auteurs, nous soutenons donc que c'est par une distinction *nécessaire* qu'il convient de résoudre le point de savoir « si le chef de l'Etat a ou non le droit de modifier par un décret les règles établies par une loi ». Il faut distinguer entre les lois antérieures et les lois postérieures au 24 avril 1833. Ce droit lui appartient incontestablement au regard des lois anciennes puisque c'est là une des raisons d'être de la légation consentie en 1833, un des résultats certains qu'elle cherchait à atteindre (1). Mais il faut le lui refuser formellement au regard des lois nouvelles, parce que ce droit serait manifestement contraire aux règles de la délégation, parce qu'il y aurait une incompatibilité évidente entre le droit certain des Chambres et le droit prétendu du chef de l'Etat. Et dès qu'il s'agit d'une loi de cette seconde catégorie il n'y a pas de différence à établir entre les lois spéciales à l'Algérie et les lois générales expressément déclarées applicables à l'Algérie : dans les deux cas les raisons de décider sont les mêmes, dans les deux cas elles opèrent avec la même force et commandent la même solution (2).

(1) V. plus haut n° 17.

(2) Est-il nécessaire, pour préciser notre pensée et éviter une confusion grossière, de remarquer que parmi les lois métropolitaines nous ne visons que celles

Qu'on explique l'intervention personnelle du législateur par l'importance particulière d'un problème à résoudre ou qu'on en cherche l'explication dans son désir de donner à un point de législation déterminé cette fixité et cette stabilité que le simple décret ne comporte pas au même degré, elle implique dans tous les cas comme corollaire logique une limitation tacite mais certaine, et par suite une révocation partielle, des pouvoirs antérieurement reconnus au chef de l'Etat de légiférer sur la même matière. C'est en effet par des raisons d'utilité pratique que le législateur confie au chef de l'Etat l'exercice d'un pouvoir qu'il ne juge pas opportun d'exercer lui-même. Nous avons expliqué la délégation consentie en 1833 par l'inconvénient qu'il y aurait à exiger l'intervention du pouvoir législatif dans des matières dont la réglementation est appelée à varier fréquemment, brusquement, par suite des rapides transformations que subissent les pays neufs ; mais cette présomption n'est-elle pas démentie formellement par l'intervention effective du législateur, et cette intervention ne constitue-t-elle pas de la part du déléguant une manifestation certaine sinon expresse de volonté contraire ? Dès lors il ne saurait appartenir au pouvoir exécutif de supprimer des garanties que postérieurement à la délégation le législateur lui-même a cru devoir restituer aux intéressés.

D'ailleurs cette limitation n'est pas un corollaire simplement logique, c'est un corollaire *nécessaire* de l'intervention personnelle du législateur, car il y a une incompatibilité absolue, radicale entre le droit incontestable des Chambres et le droit prétendu du chef de l'Etat. S'il est en effet de principe certain, comme l'observe M. Esmein (1), que « le déléguant peut toujours rappeler, modifier, annuler, les actes du délégué », qui donc oserait formuler la proposition inverse et soutenir que le délégué peut toujours rappeler, annuler, modifier les actes du déléguant ! C'est pourtant à la proclamation implicite d'une

dont l'application à l'Algérie résulte d'une volonté concordante des deux Chambres, consacrée par une disposition formelle de la loi elle-même ? Le chef de l'Etat, en vertu des pouvoirs qui lui ont été délégués, peut incontestablement étendre en tout ou en partie à l'Algérie une loi faite pour la métropole. Mais cette extension est alors son œuvre et non celle des Chambres ; nous sommes en présence, non pas d'une *loi* applicable à l'Algérie, mais d'un *décret* s'appropriant les dispositions d'une loi et qu'un décret nouveau pourra toujours librement modifier.

(1) *Loc. cit.*, p. 211.

pareille absurdité qu'aboutissent tous ceux qui reconnaissent au chef du pouvoir exécutif le droit de modifier par décret les règles établies par une loi. Peut-être s'en étonneront-ils, peut-être même protesteront-ils; mais un simple désaveu ne saurait les soustraire à une paternité évidente. Il faut, de deux choses l'une: ou refuser catégoriquement aux Chambres le droit d'intervenir en matière de législation algérienne, ou refuser formellement au Président de la République le droit de méconnaître la volonté exprimée par les Chambres et manifestée par elles dans les formes ordinaires de la loi. Puisque le droit incontestable des Chambres n'est contesté par personne, nous ne nous attarderons pas à le justifier, il nous suffira de démontrer qu'il est incompatible, *dès qu'il est effectivement exercé par elles*, avec le droit que l'on veut maintenir intact au profit du chef de l'Etat. Cette démonstration nous semble facile et nous croyons qu'elle apparaîtra concluante à tous ceux qui voudront bien reconnaître avec nous que, si le droit public algérien obéit à certaines règles particulières, il ne jouit pas néanmoins d'une autonomie complète, qu'il est dominé par certains principes supérieurs, par certaines règles fondamentales de notre droit constitutionnel, dont l'indiscutable autorité ne s'arrête pas aux frontières de la métropole, dont le respect s'impose au delà comme en deçà de la Méditerranée.

Supposons régulièrement votée par le Parlement une loi propre à l'Algérie, et admettons par hypothèse que l'opportunité de cette loi soit contestée par le pouvoir exécutif, demandons-nous quelle situation ce vote va créer au chef de l'Etat. Le Président de la République a un moyen légal pour se refuser *provisoirement* à promulguer la loi votée : il n'a qu'à mettre en mouvement le droit certain que consacre à son profit l'article 9 de la loi constitutionnelle du 16 juilet 1875, et par un message motivé demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée. Mais si ce moyen dilatoire a été épuisé, soit parce que les Chambres par un second vote ont confirmé en tout ou en partie leurs décisions premières, soit parce qu'il n'a pas été mis en mouvement dans les délais prescrits par la Constitution, peut-on soutenir qu'il reste au chef de l'Etat une dernière ressource pour assurer le triomphe de ses idées, qu'il conserve le droit, soit de ne pas la

promulguer, soit d'accompagner cette promulgation d'un décret qui viendrait bouleverser les dispositions de cette loi ou la laisser lettre morte en mettant à néant les conséquences que le législateur se proposait de lui faire produire ? Pour le soutenir, il faudrait préalablement démontrer (et nous confessons sur ce point une impuissance sans remède) que les lois algériennes sont d'une essence ou d'une nature distincte, qui les soumet à un régime différent de celui des lois métropolitaines, et ce n'est certainement pas l'art. 25 de la loi de 1833 qui autorise une telle affirmation ; il faudrait reconnaître à la volonté des Chambres une autorité différente, et singulièrement amoindrie dans notre cas, suivant que cette volonté s'affirme au regard d'un problème algérien ou d'un problème métropolitain, et sur ce point encore nous demandons des preuves ; ce serait attribuer au chef de l'Etat des pouvoirs plus forts que ceux du Parlement puisqu'il pourrait indirectement empêcher ou paralyser son intervention en matière de législation algérienne et nous nous demandons avec inquiétude d'où lui pourraient venir ces pouvoirs exorbitants : il ne les tient pas des Chambres dont il méconnaît la volonté nettement affirmée ; il ne les tient pas davantage de la Constitution qui lui fait un *devoir* de promulguer les lois régulièrement votées par le Parlement. Prétend-on les justifier par l'idée de délégation ? Mais ce serait admettre que « le délégué peut méconnaître, rapporter ou modifier les actes du déléguant ». En attendant qu'un texte formel attache à la délégation cette conséquence absurde, il faut réserver provisoirement les droits de la raison, de la logique et du bon sens et reconnaître que, si le chef de l'Etat a le *devoir* d'assurer l'exécution de toutes les lois en procédant d'abord à leur promulgation, il ne saurait en même temps avoir le *droit* de substituer sa volonté à celle du Parlement.

Du moins ce droit qu'il ne peut revendiquer au moment de la promulgation ne peut-il pas être invoqué par lui à une époque ultérieure et lui permettre alors de réformer ce qu'il avait d'abord été obligé de subir ? Nous répondons non, sans le moindre scrupule, et avec l'adhésion certaine de ceux qui ne contesteront pas les prémisses que nous venons de poser. En effet, le principe qui veut que les lois soient la règle sui-

vant laquelle s'exercent les pouvoirs du chef de l'Etat n'a pas une vertu simplement passagère et d'occasion. Dès lors comment le Président trouverait-il dans l'expiration d'un laps de temps plus ou moins long (1), un titre nouveau lui permettant de faire le lendemain ce qui lui était interdit la veille ? Du jour de sa promulgation (2) jusqu'au jour de son abrogation la loi garde la même autorité. Et si, au jour de sa promulgation, la loi a une force de résistance suffisante pour interdire toute modification de la part du pouvoir exécutif, tant qu'elle subsiste, elle s'impose à lui avec la même force, avec la même impérieuse nécessité : il n'a que le droit et le devoir d'en surveiller l'application. Qu'on n'objecte pas qu'avec le temps et par suite de changements ou de conditions nouvelles la loi a perdu tout ou partie des avantages qu'elle présentait d'abord ou qu'elle laissait espérer ; qu'on n'objecte pas que son opportunité première peut-être incontestable est démentie désormais par les résultats auxquels conduit son application prolongée ! La conclusion logique qui se dégagerait de cette leçon de l'expérience et du temps serait l'obligation morale pour un Parlement sage et clairvoyant de procéder à la refonte de son œuvre, et nullement le droit pour le chef de l'Etat de l'abroger ou de la modifier par simple décret. Deux raisons aussi concluantes l'une que l'autre s'opposent à ce que l'on puisse songer à fonder sur l'inopportunité réelle ou présumée d'une disposition législative le droit nouveau dont on voudrait armer le Président de la République. D'une part et juridiquement, l'autorité d'une loi, c'est-à-dire sa force obligatoire, ne se mesure pas à son degré d'opportunité. Cette opportunité se présume nécessairement au moment où intervient le vote des Chambres et cette présomption dure autant que la loi elle-même. D'autre part, cette solution est d'autant moins contestable que l'impossibilité originaire pour le chef de l'Etat de modifier des lois qu'il a le devoir de promulguer n'est pas fondée sur leur opportunité plus ou moins justement présumée, mais bien

(1) Et qu'il conviendrait d'ailleurs de déterminer pour ne pas faire une place trop large à l'arbitraire.

(2) Ou même plus exactement pour le pouvoir exécutif : du jour où expirent les délais qui lui étaient accordés pour demander aux Chambres une nouvelle délibération, ou du jour où cette seconde délibération est intervenue.

sur cette considération que l'intervention du déléguant est exclusive d'une intervention contraire du délégué et que les règles établies, expression de la volonté concordante des deux Chambres manifestée dans les formes ordinaires de la loi, ne peuvent être modifiées que par la même autorité et dans la même forme. D'ailleurs si le chef de l'Etat au moment du vote de la loi ne pouvait pas s'ériger en juge de son opportunité pour en arrêter l'application, il ne le pourra pas davantage à une époque ultérieure. Dans les délais fixés pour la promulgation il n'avait que le droit de demander aux Chambres une nouvelle délibération ; postérieurement il n'aura qu'un droit analogue, celui de faire soumettre à ces Chambres un *projet de loi* tendant à l'abrogation ou à la modification par elles d'une disposition ou d'une règle qui n'est plus en harmonie avec les exigences d'une situation nouvelle.

20. Voilà, suivant nous, les solutions certaines que commandent impérieusement des principes, dont les tribunaux eux-mêmes avaient su un moment, de 1860 à 1880, reconnaître et respecter l'autorité. Saisi d'une question de modification de compétence apportée à la loi du 16 juin 1851 par le décret du 2 avril 1854, le Conseil d'Etat, sur les conclusions conformes de M. de Belbeuf, déclarait ledit décret illégal et non obligatoire (1).

Deux ans plus tard, appelé à se prononcer une seconde fois sur la même question, il condamnait à nouveau comme illégale l'ingérence du pouvoir exécutif dans un domaine que le pouvoir législatif par son intervention personnelle avait manifesté assez évidemment l'intention de se réserver (2). Marchant sur les traces du Conseil d'Etat, la cour d'Alger et la chambre criminelle de la Cour de cassation rendaient à la logique des principes un hommage mérité (3). Mais dès 1879, cassant l'arrêt précité de la Cour d'Alger, une décision de la chambre civile de la Cour suprême marquait le point de départ d'une orientation nouvelle en reconnaissant au profit du chef de l'Etat le droit que nous lui contestons. Trop docile ou trop facilement

(1) 28 février 1866, *Jurispr. algér.*, 1866, p. 16.
(2) 28 mai 1868, *Jurispr. algér.*, 1868, p. 64.
(3) Alger, 27 décembre 1876, *jurispr. algér.*, 1876, p. 28 ; Cass., 28 mars 1878, *Bull. jud. alg.*, 1878, p. 130.

convaincue, la Cour d'Alger ne tardait pas, pour ne plus l'abandonner, à adopter cette manière de voir (1).

Si regrettables que nous paraissent ces tendances nouvelles, elles n'en ont pas moins recueilli les suffrages des rares auteurs qui ont abordé ce problème (2). « C'est un retour aux vrais principes, nous dit-on, un retour à la jurisprudence bien établie sous l'empire de la loi du 24 avril 1833 ». Nous ne sommes pas rebelle à une conversion, mais nous la voudrions intelligente et réfléchie ; nous voudrions préalablement être convaincu. On parle avec satisfaction d'une « jurisprudence bien établie » sous l'empire de la loi de délégation ! Nous aurions préféré des documents. Nous ne voulons pas compulser les annales de la jurisprudence ; mais, *a priori*, il nous paraît étrange que de 1833 à 1850, les tribunaux aient eu à se prononcer très souvent sur une espèce qui n'a pu se présenter que très rarement, la réunion des conditions qu'elle implique faisant défaut, puisque, pendant cette période, le chef de l'Etat a gardé à peu près entière sa liberté d'action, le législateur n'étant venu que très accidentellement la limiter par une intervention personnelle. D'ailleurs, nous présumons qu'on n'a pas la prétention de reconnaître l'autorité de « vrais principes » aux décisions des tribunaux, même quand ces décisions auraient été unanimes à reproduire et à répéter les mêmes erreurs ! Ces décisions n'ont jamais que l'autorité d'emprunt que leur confèrent les principes supérieurs dont elles sont la logique et juridique application. Dès lors, nous demandons quels sont ces « vrais principes » sur lesquels on a la prétention de fonder le droit pour le chef de l'Etat de modifier par décret les règles établies par le législateur lui-même ? Pour le prouver, il ne suffit pas d'affirmer que l'Algérie est actuellement *encore soumise au régime des décrets*, car cette affirmation n'apporte au débat aucun élément de décision. Nous la constatons d'autant moins que nous sommes très respectueux des droits de la logique et que la question que nous discutons n'aurait absolument aucune

(1) Alger, 6 juillet 1882, *Bull. jud. alg.*, 1883, p. 24.

(2) Ménerville, Cazalens, Sumien, *loc. cit.*; — *Contrà*, Charpentier, *op. cit.*, p. 66.

raison d'être si nous soutenions que l'Algérie est soumise au droit commun de la métropole. Il y a donc une évidente pétition de principe à fonder le droit prétendu du chef de l'Etat sur le maintien de ce régime, puisque c'est ce régime lui-même qui, du jour de son admission, a soulevé la difficulté. Résoudre ainsi la question par la question, c'est laisser toute leur force aux conclusions que nous avons été amené à formuler et que commande une saine interprétation des règles de la délégation.

Il semble bien d'ailleurs que l'orientation prise par la jurisprudence depuis 1880 ne soit pas une orientation définitive et sans esprit de retour ; il semble bien que nous n'en soyons pas réduit à une protestation purement platonique, sans espoir aucun de voir un jour les tribunaux accepter pleinement et sans réserve l'opinion que nous professons. Cette confiance en un lendemain meilleur nous est inspirée par une très récente décision de la chambre civile de la Cour de cassation du 24 juillet 1899 (1), décision qui implique une adhésion formelle aux idées que nous défendons et une reconnaissance implicite des principes généraux de droit public par lesquels nous avons essayé de les justifier. Appelée à se prononcer sur la force obligatoire du décret du 23 août 1898, la Cour suprême se déclarait en faveur de la parfaite légalité pour des motifs que nous soumettons à la critique de nos adversaires, à la judicieuse appréciation des partisans de la « jurisprudence *bien établie* » sous l'empire de la loi du 24 avril 1833 : « Attendu que, *sans doute*, les lois françaises en vigueur en Algérie *ne peuvent être abrogées ou modifiées que par une loi nouvelle votée par les deux Chambres et régulièrement promulguée*, mais qu'il en est autrement relativement aux matières non traitées et non régies par ces lois ; attendu que le décret du 23 août 1898 ne touche pas aux conditions de l'électorat politique qui restent telles que les a fixées la loi du 5 avril 1884, applicable également à l'Algérie ».

21. Ce sont les conclusions que nous défendions nous-même dans notre précédente analyse du décret de 1898 (2) et nous

(1) *Rev. alg. de législ. et de jurispr.*, 1899, p. 340.
(2) V. nos 11 et s., p. 64 et s.

sommes d'autant plus heureux de le constater que cet accord parfait sur un premier point, s'il n'est que la conséquence rationnelle d'une saine interprétation des mêmes principes, pourrait être le gage d'une harmonie non moins complète sur la question que nous agitons aujourd'hui : il nous suffira de montrer que les motifs par lesquels la Cour justifiait, avec nous, le parfaite légalité de l'ancien décret ne sont pas de tous points applicables à celui du 4 janvier 1900, pour oser espérer qu'un jour elle partagerait nos inquiétudes si elle était saisie de la même question.

Cette prétention de faire un sort différent à deux décrets solidaires l'un de l'autre ou unis l'un à l'autre par les liens de la plus étroite dépendance n'implique-t-elle pas de notre part une contradiction évidente ? L'un et l'autre émanent de la même autorité, tendent à résoudre le même problème, poursuivent le même but, et le second n'a d'autre objet que de préciser le sens et la portée du premier ; dès lors, pour qui admet la parfaite légalité du décret de 1898, celle du décret du 4 janvier 1900 ne s'impose-t-elle pas avec la même force et pour les mêmes motifs ? Et M. Colin (1), avec une apparence de logique impeccable, a fait remarquer cette communauté de destinées auxquelles ils semblent nécessairement voués tous les deux. « Ce que le décret du 4 janvier interprète, dit-il avec raison, ce n'est nullement la loi du 26 janvier 1889, mais uniquement le décret du 23 août 1898. Dans le décret de 1898, le chef de l'Etat avait très certainement le droit de préciser comme il l'entendait les conditions requises pour figurer dans les collèges électoraux appelés à nommer les délégations financières. Comment admettre que le chef de l'Etat ait perdu, depuis le 23 août 1898, le droit qu'on n'aurait pu lui contester alors ? » — Nous ne soulevons aucune objection contre le maintien intégral des droits du chef de l'Etat ; ils sont en 1900 ce qu'ils étaient en 1898, mais on nous accordera que, s'il n'a rien perdu de ses droits anciens, il n'en a pas acquis de nouveaux ; et que s'il peut aujourd'hui tout ce qu'il pouvait hier, il ne peut rien de plus. Or, ce que nous ne saurions admettre en principe, c'est que le Président de la Répu-

(1) Article précité.

blique ait pu, en 1898, sans autre règle que celle de son caprice, « préciser comme il l'entendait les conditions requises pour figurer dans les collèges électoraux ». Quelqu'un a fait remarquer avec une certaine malice, qui n'est pas exclusive de toute logique, que les partisans les plus décidés de la légalité du décret du 4 janvier n'auraient pas hésité à la contester si une disposition spéciale était venue fermer les collèges électoraux à tous les juifs algériens (1) ! Et nous aurions joint nos protestations aux leurs, pour le même motif qui nous invite ici à nous séparer d'eux, parce que nous ne reconnaissons pas entière et sans borne la liberté d'action dont peut se prévaloir le chef de l'Etat en matière de législation algérienne : il est lié par les principes ou les règles établies par une loi ; il est tenu de respecter les droits consacrés et reconnus par une autorité supérieure à la sienne, celle des Chambres. Cela est si vrai que la Cour suprême n'a admis la légalité du décret de 1898 que parce qu'aucune de ses dispositions n'implique violation d'une loi préexistante.

22. S'il nous était possible de ne voir dans les dispositions nouvelles qu'une pure et simple interprétation des dispositions anciennes, les considérations justement invoquées en faveur des unes nous paraîtraient également concluantes en faveur des autres. Mais ce n'est ni dans les prescriptions méconnues du Code civil, ni dans les dispositions de la loi du 5 avril 1884, ni enfin dans l'extrême sévérité des conditions qu'il met à l'électorat que nous trouvons un obstacle à la validité du décret du 4 janvier.

M. Dessoliers, bien à tort, a cru pouvoir fonder l'illégalité du décret sur la violation des dispositions du Code civil précisant le moment à partir duquel la nationalité est réputée acquise (art. 8-4° combiné avec les art. 17, § 2 et 20 du C. civ.). « Tandis que la loi fait remonter au jour de la naissance de l'intéressé l'acquisition *jure soli* de la nationalité française, le décret lui assigne pour point de départ le jour où expire pour lui le droit de la répudier. En ce faisant, il viole la loi, l'interprète faussement ou suppose gratuitement qu'elle résout le problème de la nationalité conformément aux désirs et aux

(1) V. *Dépêche algérienne* du 14 janvier 1900.

aspirations de l'administration algérienne » (article précité). — Il n'y a en réalité aucun conflit entre ce décret et le Code civil: affirmer que directement ou indirectement le décret a la prétention d'assigner à l'acquisition *jure soli* de la nationalité française dans l'espèce une date différente de celle que commande la loi de 1889, c'est lui faire résoudre un problème qu'il n'envisage même pas. Il se borne, *au point de vue électoral*, à fixer au délai de douze ans un point de départ *indépendant* de celui de l'acquisition de la nationalité, et affiche en cela une rigueur dont l'exigence n'a pas paru nécessaire aux auteurs du Code civil. Mais le décret et le Code opèrent dans deux domaines absolument distincts, que l'article 7 prend soin lui-même de séparer nettement en nous rappelant que l'exercice des droits civils est indépendant de l'exercice des droits politiques et que ceux-ci « s'acquièrent conformément aux lois constitutionnelles ou électorales ». En dernière analyse le décret suppose qu'on peut être Français, *même depuis sa naissance*, même depuis vingt cinq ans, sans être électeur aux délégations financières et en cela il ne conteste nullement la rétroactivité de la nationalité acquise *jure soli*.

D'autre part, nous avons soutenu et nous maintenons que le suffrage universel, partout où il est mis en mouvement, ne doit pas invariablement s'exercer dans les mêmes conditions, mais qu'en le réglementant il faut tenir compte du but à atteindre et du milieu dans lequel il est appelé à fonctionner. Rien ne s'oppose donc *a priori* à ce que nos collèges électoraux se différencient par leurs éléments de composition de ceux qui sont appelés à élire les représentants des communes ou des départements. Il s'agit d'une institution locale, sans analogue en France, d'une institution toute nouvelle, dans l'organisation et la réglementation de laquelle le chef de l'Etat ne pouvait pas être lié par une loi étrangère et antérieure à cette institution, la loi du 5 avril 1884, dont la prétendue violation avait été soutenue bien à tort pour contester la légalité du décret de 1898 (1). Nous reconnaissons donc qu'en 1900, comme deux ans auparavant, le Président de la République, intervenant

(1) Arrêt précité du 24 juillet 1899.

dans la réglementation d'une question que le législateur n'a jamais faite sienne, avait le droit de déterminer librement les conditions auxquelles il entendait subordonner l'entrée dans le corps électoral. Il eût pu se montrer plus sévère encore qu'il ne l'a fait, fixer par exemple la majorité électorale à trente ans au lieu de vingt-cinq ; exiger au lieu d'un stage de douze ans une possession de la nationalité française pendant deux générations successives, ce qui eût exclu du même coup des collèges électoraux et les étrangers naturalisés et les bénéficiaires du décret Crémieux ; il eût pu même substituer au suffrage universel le suffrage à deux degrés. Sans doute l'extrême sévérité de telles conditions eût pu soulever une question d'opportunité, du moins leur légitimité n'eût pas été contestable, pas plus que si ces conditions eussent été fixées par le Parlement lui-même.

23. Mais si large que soit la liberté elle ne se confond jamais avec l'arbitraire, et si le chef de l'Etat pouvait afficher une sévérité dont il avait seul le droit de mesurer le degré, c'était sous une réserve qu'avait respectée le décret du 23 août 1898 et que méconnaît celui du 4 janvier 1900, c'était à condition que cette sévérité égale pour tous pesât du même poids sur tous sans distinction. En rappelant ce précepte d'égalité, nous n'évoquons pas le souvenir de la « Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », de cette proclamation solennelle qui a un caractère plus dogmatique ou philosophique que constitutionnel ou légal ; nous visons un article de loi précis et exécutoire, l'article 3 de la loi du 26 juin 1889, aux termes duquel « l'étranger naturalisé jouit de *tous* les droits *civils et politiques* attachés à la qualité de citoyen français... ». C'est là une disposition légale qui s'impose manifestement au chef du pouvoir exécutif et que viole néanmoins le décret du 4 janvier. Il la viole, car pour une catégorie particulière de Français il soumet l'exercice du droit électoral à des exigences dont la sévérité ne pèse pas sur les autres catégories. Ces derniers, en effet, abstraction faite de la condition de résidence, peuvent réclamer leur inscription sur les listes électorales dès qu'ils sont à la fois âgés de vingt-cinq ans et Français depuis douze ans. Au contraire, les individus visés par l'article 8-4° du Code civil, quoique âgés de vingt-cinq ans et Français depuis douze ans, ne peuvent pas se prévaloir du même droit. Car pour eux

le stage au lieu de courir, comme pour tous les autres, du jour où est acquise la qualité qu'il requiert, a pour point de départ l'expiration du délai qui leur est accordé pour répudier la nationalité française, c'est-à-dire leur vingt-deuxième année, ce qui n'autorise leur inscription qu'à trente-trois ans. En un mot, quoique Français du jour de leur naissance, ils ne sont électeurs qu'à trente-trois ans.

Que conclure de là ? De deux choses l'une : ou que l'on exige d'eux une majorité différente de celle qui s'impose aux autres, trente-trois ans au lieu de vingt-cinq ; ou que l'on aggrave l'autre condition en exigeant d'eux une possession de la nationalité française prolongée pendant un délai beaucoup plus long, trente-trois ans au lieu de douze. Dans l'un comme dans l'autre cas on viole l'article 3 qui appelle *également* tous les Français à la jouissance des mêmes droits civils et politiques, sans distinguer suivant que la nationalité dont ils revendiquent les prérogatives est fondée sur la filiation, la naissance ou la faveur.

On ne pourrait échapper à ce dilemme qu'en soutenant et en démontrant l'une des deux propositions suivantes : ou que, dans l'espèce, l'acquisition de la nationalité ne rétroagit pas au jour de la naissance, ou que le décret du 4 janvier a entendu répudier une solution que les textes imposent, que la doctrine accepte et que consacre une jurisprudence constante (1). — A ceux qui sincèrement, ou accidentellement et pour les besoins de la cause, doutent de cette rétroactivité, nous nous bornons à proposer la méditation attentive des motifs qui ont inspiré et dicté la décision de la Cour de cassation appelée à se prononcer le 24 juillet 1899 (2) : « Attendu qu'aux termes de l'art. 8 § 4 du Code civil, modifié par la loi du 26 juin 1889, tout individu né en France ou en Algérie d'un étranger, et qui à l'époque de sa majorité est domicilié en France est Français, à moins que dans l'année qui suit sa majorité il n'ait décliné la qualité de Français... ; Que lorsqu'il n'a pas usé de cette faculté d'option, *il est réputé avoir toujours été Français rétroactivement et depuis sa naissance* ; Que cette

(1) V. notre précédent article, p. 70 et s., n° 14.

(2) La Cour a eu à se prononcer sur cette question, en même temps que sur la légalité contestée du décret de 1898. *Rev. alg.*, 1899, p. 340.

interprétation ressort *à l'évidence* des articles 17 § 2 et 20, C. civ... ; Attendu qu'étant Français, les individus dont s'agit jouissent, au même titre que les Français de naissance, de toutes les prérogatives attachées à cette qualité, qu'ils doivent donc être inscrits sur les listes électorales des délégations du moment où ils réunissent les conditions d'âge et de résidence exigées par le décret du 23 août 1898 ; que par suite en refusant l'inscription de ces individus par le motif qu'il n'était pas justifié qu'ils fussent Français depuis douze ans, le jugement attaqué a faussement appliqué l'art. 2 du décret du 23 août 1898 et violé l'art. 8 § 4 du Code civil. Par ces motifs casse le jugement du juge de paix de Mascara ».

Cette rétroactivité étant *légalement consacrée*, et le respect des lois s'imposant au chef de l'Etat comme aux tribunaux, si l'on soutenait que le décret du 4 janvier 1900 a eu pour but de résoudre ce problème en sens opposé, on ne lui assurerait pas des destinées meilleures, puisqu'on affirmerait par là même son illégalité pour violation de l'article 8-4° : on aurait prouvé qu'il méconnaît deux dispositions au lieu d'une, et ce n'est pas à cette conclusion que tendent les efforts des partisans de la légalité ! Nous avons nous-même rejeté cette supposition gratuite ; nous avons montré que le décret n'envisage même pas ce problème de la rétroactivité ou de la non-rétroactivité et que se plaçant sur un terrain étranger au Code civil, sur le terrain électoral, il se borne à fixer au délai de douze ans un point de départ *indépendant* de celui de l'acquisition de la nationalité française.

Mais sur ce terrain il se heurte à l'article 3 de la loi du 26 juin 1889. Cette loi n'est incontestablement ni une loi constitutionnelle, ni une loi électorale proprement dite ; mais si en matière électorale elle ne fixe aucune condition, elle exige du moins que toutes les conditions imposées soit communes à tous les Français ; elle pose un principe d'égalité que méconnaît la distinction faite par le décret du 4 janvier 1900. On ne saurait écarter cette disposition en soutenant que dans l'espèce il ne s'agit pas d'un véritable droit politique, puisque les délégations financières n'ont pas d'attributions politiques! La nature du droit électoral est absolument indépendante de la nature du mandat confié à l'élu, puisque l'élu ne tient pas

ses pouvoirs de l'électeur mais de la constitution ou de la loi. D'ailleurs l'article 3 posant le principe de l'égalité non seulement au regard des droits politiques, mais aussi au regard des droits civils, tant qu'on ne nous aura pas prouvé qu'il existe une classe intermédiaire de droits qui ne sont ni civils ni politiques, nous considérons cette disposition comme faisant obstacle à la validité du décret du 4 janvier 1900.

CONCLUSION

24. La pensée qui avait inspiré les auteurs des décrets du 23 août 1898 et du 4 janvier 1900 n'est pas douteuse, croyons-nous : ils voulaient établir entre deux grandes catégories de Français une distinction rationnelle basée sur des considérations d'ordre ethnographique. En tentant de fermer le corps électoral pendant douze ans à tous les Français sans exception dont le titre est entaché d'extranéité, ils voulaient subordonner l'exercice du droit de vote à la preuve acquise d'un sincère attachement aux institutions françaises, et se proposaient de ménager à l'élément purement français une influence prépondérante et justifiée dans le recrutement des délégations financières. Ce but n'a pas été atteint et ne pouvait pas l'être par voie de décret. Il n'a pas été atteint puisque le décret du 4 janvier ne fait pas à tous les citoyens français d'origine étrangère une situation égale : il établit entre les français *jure soli*, suivant qu'ils jouissent ou non du droit d'option une distinction que rationnellement rien ne justifie (1) et que légalement condamne l'article 3 de la loi du 26 juin 1889.

Nous avons démontré ailleurs (dans notre article sur « les Délégations financières algériennes et le droit public » sous les nos 13 et s.).que le principe d'égalité sainement entendu ne consiste pas à traiter également des individus qui sont dans une situation différente et qu'au point de vue électoral la logique

(1) Car, d'une part, on ne peut à 25 ans prétexter de l'incertitude qui planait sur la nationalité de ceux à qui la loi réservait un droit d'option ; d'autre part, on peut trouver dans le triple fait de la naissance en France, de la fixation d'un domicile à l'âge de la majorité, de l'option en faveur de la nationalité française des garanties plus sérieuses d'un sincère attachement à nos institutions que dans le fait tout accidentel peut-être de deux naissances successives.

conseille en Algérie une prudente distinction entre l'élément purement français et les citoyens d'origine étrangère. M. Dessoliers proteste contre une pareille sélection en prétextant de la qualité commune que peuvent invoquer les seconds aussi bien que les premiers. Mais il oublie que si tous sont Français, ils ne le sont pas au même titre et que pour les seconds une simple fiction légale ne suffit pas à briser les liens plus forts de l'hérédité. Supposons, puisqu'il s'est trouvé récemment au Palais Bourbon des députés pour le demander, qu'un texte vienne assimiler les musulmans algériens aux français dans le domaine des droits politiques, en conclura-t-on que par cette imprudente disposition on aura implanté dans l'âme rebelle des descendants de Mahomet ces vertus de fidélité et de loyauté qui sont le gage nécessaire d'un entier dévouement à la cause française ?

La sélection est à la fois rationnelle et prudente, mais dans l'état actuel de notre législation elle ne peut pas être *efficacement* opérée par voie de décret. Si nous jugeons opportun que *tous les Français d'origine étrangère* soient placés entre eux sur un pied de complète égalité et soumis à une règle commune destinée à retarder jusqu'à trente-trois ans leur entrée dans le corps électoral, nous souhaitons que du moins cette exclusion temporaire soit entourée de toutes les garanties que les principes généraux du droit commandent et que les lois imposent. Or en présence de l'article 3 de la loi du 26 juin 1889, le Président de la République est partiellement désarmé et une intervention personnelle du législateur s'impose. C'est une *loi* qui pose le principe d'égalité civile et politique entre les diverses catégories de Français ; seule une *loi* nouvelle peut déroger à ce principe qui lie le chef de l'Etat, et nous l'appelons de tous nos vœux pour mettre fin aux incertitudes que laisse subsister le décret du 4 janvier 1900, et arrêter les réclamations nombreuses que sa légalité contestable ne manquera pas de soulever.

J. Thomas.

Chargé de Cours à l'Ecole de Droit d'Alger.

LA CRISE DE LA SCIENCE POLITIQUE[1]

Le problème de la Méthode

La Méthode juridique

SOMMAIRE. — Introduction. — La méthode sociologique et la méthode juridique, rapports et antithèses. — La méthode juridique, méthode allemande.

I. *Analyse de la méthode juridique.* — Le « *manifeste* » de Laband. — La « *raison pure* », instrument de la méthode. — Les « *concepts juridiques supérieurs* », fondement de la méthode. — La « *déduction* », procédé constructif. — *Orientation* de la science politique sous l'influence de la méthode.

II. *Application de la méthode juridique par la science allemande.* — Vue générale sur sa « *mise en œuvre* ». — Exemples typiques et particuliers d'application. — La science politique allemande toute tributaire de la méthode juridique.

III. *Prestige de la méthode juridique en science politique.* — Motifs de ce prestige, ils ne le justifient pas. — Prestige général de la science juridique allemande. — Richesse de la littérature politique allemande. — Son unité et sa fermeté. — Le domaine de la politique conquis par le droit et la justice.

IV. *Critique de la méthode juridique comme méthode de la science politique.* — Double erreur : 1° *le règne de la logique dans les institutions politiques* ; 2° la logique politique, *logique juridique.* — Danger de la *fausse orientation* donnée à la science politique. — *Impuissance* de la méthode juridique pour l'œuvre de réformation politique.

V. *Causes nationales du règne de la méthode juridique dans la science allemande.* — Nouveauté de la constitution Fédéralisme. — Demi-absolutisme. — Conclusion.

Comme la sociologie le droit offre à la science politique de la prendre en adoption et lui propose sa propre méthode. Et c'est ainsi que se présente à nous la méthode juridique, qui avec la méthode sociologique a ce trait commun, et déjà un peu suspect, d'être, elle aussi, une méthode d'emprunt.

Entre elles c'est d'ailleurs le seul point de contact, car, par ailleurs elles sont radicalement opposées l'une à l'autre : la première reposant sur l'observation des faits et procédant par voie inductive, la seconde ayant pour instrument le raisonnement abstrait, la logique pure et la déduction. Si donc j'examine la

(1) Voir *Revue du droit public et de la science politique*, nos de janvier-février, mars-avril 1900.

valeur de la méthode juridique comme méthode de la science politique après avoir fait le procès de la méthode sociologique, ce n'est pas que je voie entre elles une affinité de nature, — ce sont des ennemies et non des alliées, — c'est simplement parce que la méthode juridique, elle aussi, nous apparaît comme une méthode très précise, très rigoureuse, et qu'elle jouit de par son origine allemande, d'une faveur, qui semble devoir grandir même parmi nous et qu'elle sollicite ainsi particulièrement notre attention.

C'est en Allemagne, en son pays d'origine, que nous devons aller étudier l'application à la science politique des procédés juridiques. Ils y règnent d'une façon absolue, et nous trouverons facilement dans la littérature politique allemande — le manifeste de l'Ecole juridique, — puis une vue précise et générale de la mise en œuvre de sa méthode, — et enfin des exemples typiques d'application.

I. — *Analyse de la méthode juridique*

Le *manifeste de l'Ecole*, c'est le commentateur attitré de la Constitution impériale allemande, P. Laband (1), qui l'a formulé et nous allons voir que c'est à bon titre que l'on a qualifié sa méthode *d'intensivement juridique* (2).

Voici en effet, tout d'abord, suivant Laband, la série des *étapes* que l'écrivain politique doit parcourir : 1° c'est d'abord, en présence du système constitutionnel d'un pays, « *l'analyse des rapports juridiques qui constituent le droit public* », « *die Analyse der öffentlichen rechtlichen Verhältnisse* » ; 2° puis, après cette vue externe en quelque sorte de la matière à traiter, l'« *établissement précis de la nature juridique* » ; de ces rapports, « *die Feststellung der juristichen Natur derselben* » ;

(1) Paul Laband, *das Staatsrecht des deutschen Reiches*. Le traité de Laband fait autorité en Allemagne. C'est à Laband que l'on a fait appel pour présenter dans le *Handbuch des Staatsrechts de Marquardsen* l'exposé, en quelque sorte officiel, de la Constitution allemande.

(2) Lexis, *die deutschen Universitäten*, ouvrage composé pour présenter l'histoire et l'état de ces Universités à l'exposition de Chicago, t. I, p. 368, article de Georg Meyer sur le développement de la science politique dans les Universités allemandes.

3° puis encore, après cette qualification de ces rapports, par un mouvement ascensionnel de généralisation, « *la découverte des principes juridiques plus généraux auxquels ils sont subordonnés,* « *die Auffindung der allgemeineren Rechtsbegriffe denen sie untergeordnet sind* » ; 4° enfin, après cette généralisation ascendante, par un mouvement contraire, la déduction de ces principes dominants découverts des conséquences qui en découlent, car « *les principes généraux trouvés, la tâche n'est pas encore achevée, il faut encore développer les conséquences qui en découlent* », « *mit der Auffindung der allgemeinen Principien ist die Aufgabe noch nicht vollständig gelost ; es mussen auch die aus den gefundenen Principien sich ergelenden Folgerungen entwickelt werden* » (1).

Telle est donc la marche à suivre, mais Laband ne se contente pas de la tracer, il indique le guide qu'il faut prendre pour s'engager dans cette voie. C'est la « logique », « la raison pure ». « *Pour accomplir cette tâche il n'y a pas d'autre moyen que la logique,* ici rien ne peut la remplacer ; toutes les considérations historiques, politiques et philosophiques, quelque valeur qu'elles aient en soi, sont, en ce qui concerne la dogmatique d'une matière juridique, sans portée et ne servent trop souvent qu'à masquer le défaut de travail constructif ». « *Zur Lösung dieser Aufgabe giebt es kein anders Mittel als die Logik*; dieselbe lässt sich für diesen Zweck durch nichts ersetzen ». « Je ne comprends pas que l'on fasse à *la méthode dogmatique* un reproche de ce qu'elle *opère au moyen de déductions logiques* et non de recherches historiques ou de considérations politiques ». « Ich verstehe es nicht, wenn jemand einer dogmatischen Behandlung es zum Vorwurf macht, dass *sie mit logischen Schlussfolgerungen operirt,* statt mit historischen Untersuchungen und politischen Erörterungen ». (2).

Et si tels sont décrits par Laband, les procédés et le ressort de la méthode juridique appliquée à l'étude de la science

(1) Paul Laband, *das Staatsrecht des deutschen Reiches* : Préface de la 1re édition, dans la seconde édition de 1888, p. 6 et 7. Voir également préface de la 2e édition, p. 11.

(2) Laband, *das Staatsrecht des deutschen Reiches* : Préface de la 2e édit. p. 11.

politique, en voici maintenant *le fondement* en quelque sorte métaphysique. *C'est la croyance qu'il y a en effet des concepts juridiques généraux* préexistant à toute organisation politique positive, données de la raison même, catégories abstraites, auxquels se rapportent toutes les institutions que nous pouvons imaginer et que les constitutions des différents peuples peuvent appeler à la vie ; concepts juridiques supérieurs desquels dans un ordre logique découlent les règles sans nombre, dont le tissu, au dessin infiniment varié mais toujours harmonieux, forme l'ensemble du droit public. Et c'est ainsi que Laband à ceux qui prétendent que la Constitution allemande est trop exceptionnelle et anormale pour être traitée par la méthode juridique répond : « On n'a pas le droit de se dérober à ce travail en alléguant que la Constitution de l'Empire allemand est d'espèce si particulière qu'elle ne rentre dans aucune des catégories traditionnelles des conceptions juridiques .... *la création d'une institution juridique nouvelle qui ne pourrait être soumise à aucun concept juridique et supérieur est aussi impossible que la découverte d'une catégorie logique nouvelle, ou l'apparition d'une nouvelle force de la nature* » ; « *ist die Schaffung eines neuen Rechtsinstitutes, welches einem hoheren und allgemeineren Rechtsbegriff uberhaupt nich untergeordnet werden kann, gerade so unmöglich wie die Erfindung einer neuen logischen Kategorie oder die Entstehung einer neuen Naturkraft* » (1).

Nous touchons ainsi au fond rationnel de la méthode juridique appliquée à la science politique et nous pouvons résumer la thèse de Laband ainsi : Il y a *des principes abstraits préexistant et supérieurs* auxquels se réfère toute institution, que l'intelligence peut concevoir et que les constitutions positives peuvent établir. Il faut, en partant *de l'analyse des règles* posées par les textes, *remonter à ces principes*, qu'ils supposent et dont ils ne sont que l'expression partielle, et redescendre ensuite de ces principes dominants pour *en déduire les règles non formulées* par lesquelles le système politique, dans son harmonie d'ensemble, se complète. Il faut pour opérer ce double travail procéder *par voie de raisonnement pur* car la

(1) LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Préface de la 1re édit., p. 6.

logique domine et commande toute organisation politique qui n'est que la réalisation d'un type idéal et rationnel.

Telle est donc d'après Laband, porte-parole de l'école allemande, la méthode de la science politique. On a bien pu dire que c'est une méthode « intensivement juridique ». C'est ainsi, en effet, par voie de construction systématique et de déduction logique, que traditionnellement l'on procède dans le domaine du droit privé (1).

Mais il nous faut noter que la *méthode allemande* en science politique *n'emprunte pas seulement à la science juridique ses procédés, elle est juridique encore par son orientation même.* Pour elle la *science politique*, n'est jamais que « le *droit public* », « *das Staatsrecht* ». *L'objet* de cette science n'est que « *l'ensemble des rapports de droit public* », « *der öffentlichrechtlichen Verhältnisse* ». *La nature* de ces rapports est toujours *juridique*, « *rechtliche Natur* ». Et les *principes supérieurs* auxquels il faut remonter pour en trouver la clé sont toujours des *principes juridiques* « *allgemeine Rechtsbegriffe* ». Ainsi pour l'école allemande une constitution, un régime politique ce n'est qu'un vaste système juridique, un ensemble de relations de droits et d'obligations, relations d'ordre purement juridique, que des principes juridiques dominent. Et l'on comprend dès lors que toute cette substance uniquement juridique soit traitée par des procédés essentiellement juridiques eux-mêmes.

II. — *Application de la méthode juridique par la science allemande.*

Cette méthode, que je me propose de critiquer et de combattre, tout au moins comme méthode unique ou même fondamentale de la science politique, je ne puis pas me contenter d'en donner l'analyse, même d'après le manifeste sinon de

(1) Voir l'ouvrage si remarquable de notre collègue M. Gény, *Méthode d'interprétation et sources du droit privé positif*, Première partie : Exposé analytique de la méthode traditionnelle d'interprétation.

son inventeur (1) du moins de son plus illustre représentant. Pour la juger sainement et pour apprécier la science allemande qu'elle domine dans son ensemble (2) il nous faut la suivre quelque peu au moins dans sa *mise en œuvre*.

Dès que nous ouvrons les traités de droit public allemands, à parcourir simplement leur table des matières, il est une chose qui nous frappe : c'est leur contenu ; et nous allons voir qu'il est, et comment il est, une première conséquence de l'adoption en science politique de la méthode juridique.

Dans tous ces ouvrages, en effet, sous le même titre de *droit public* (3), et avec la même importance (4) il est traité des corps politiques de l'Etat et des administrations ou services publics. L'Empereur et le Chancelier n'y font pas plus grande figure et ne sont pas autrement présentés que les simples fonctionnaires. Les associations, corporations, organisations religieuses s'y rencontrent et sur le même pied avec le *Bundesrath* ou le *Reichstag*. Observation capitale car nous voyons ainsi que les Allemands n'établissent pas entre ce qui est pour nous d'ordre constitutionnel, concernant les grands pouvoirs souverains de l'Etat, et ce qui est d'ordre administratif seulement, ne se référant qu'aux autorités subordonnées, de séparation fondamentale. Là où nous faisons deux domaines pour deux sciences différentes il n'en voient qu'un.

Pourquoi donc cette confusion chez eux des matières politi-

(1) Meyer, Lexis, t. I, p. 365, attribue à Gerber l'emploi initial raisonné de la méthode juridique en science politique.

(2) Meyer, *eod. loc.* ne signale qu'un auteur en ces dernières années, Sterk, qui ne se soit pas rallié à la méthode juridique et qui suive encore la méthode politique.

(3) Voyez : Laband, *das Staatsrecht des deutschen Reiches* : Philip Zorn, *das Reichs Staatsrecht* ; Georg Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*.

(4) Voyez par exemple le traité de Meyer, dans lequel après 180 pages consacrées à une théorie générale de l'Etat et à l'histoire de la formation de l'Allemagne, il n'y en a pas plus de 300 consacrées aux organes et aux fonctions de l'Etat impérial et des Etats particuliers (30 pages seulement sont données à l'organisation de l'Empire), partie de droit constitutionnel proprement dite, contre plus de 200 pages où il est traité de matières administratives, fonctionnaires, force publique, finances ; droits du citoyen, droits corporatifs, organisation religieuse, etc. Dans tous les traités allemands on trouve ainsi cet ensemble de matières rapprochées et souvent confondues, ce que nous appelons droit constitutionnel, ne se détachant pas de ce que nous comprenons sous le titre de droit administratif.

ques et des matières administratives? Pour cette raison qu'aux unes et aux autres ils appliquent la même méthode, qui est la méthode juridique. Tandis, en effet, que nous réservons celle-ci pour les seules études administratives, ne l'employant que très subsidiairement pour les études politiques, les Allemands l'adoptent d'une façon absolue pour les uns et pour les autres, ou plutôt ils ne connaissent qu'une catégorie d'études, absorbant dans un droit administratif élargi ce que nous appelons du nom, d'ailleurs malheureux, de droit constitutionnel.

C'est bien, en effet, par la méthode juridique, avec toutes ses démarches et ses procédés, tels que Laband les expose doctrinalement, qu'effectivement les auteurs allemands édifient la science de l'Etat.

Le *premier effort* en face d'une institution à expliquer doit tendre, nous l'avons vu, à la *découverte du principe abstrait* et logique dont elle est la réalisation concrète. Et en effet, que l'on prenne dans un traité quelconque un chapitre au hasard on verra que le premier titre que l'on rencontre est : *Begriff*, *Begriff und Arten*, *Rechtsstellung*, *Rechtliche Natur* (1). Quelque soit l'organe ou la fonction dont il s'agit c'est tout d'abord à l'établissement d'une formule fondamentale qui en est la caractéristique que l'auteur s'attaque (2). Et la méthode est si

(1) Voici à titre d'exemple dans le *Manuel de droit public*, de MARQUARDSEN les titres des paragraphes par lesquels il ouvre ses différents chapitres, sur l'*Organisation politique*, ou les *Fonctions de l'Empire* : § 5. *Der Kaiser*, I. *Begriff und juristische Natur des Kaiserthums* ; — § 6. *Der Bundesrath*. I. *Begriff und staatsrechtliche Stellung* ; — § 7. *Der Reichstag*. I. *Begriff und staatsrechtliche Befugnisse* ; — § 8. *Die Reichsbehörden*. I. *Begriff und staatsrehtliche Stellung* ; — § 9. *Die Reichsbeamten*. I. *Begriff der Reichsbeamten* ; — § 10. *Die Gesetzgebung*. I. *Der Begriff und die Erfordernisse des Gesetzes* ; — § 11. *Die Verwaltung*. I. *Der Begriff* ; — § 12. *Die Staatsverträge*. I. *Begriff und juristische Natur*. — Il y a là une règle si strictement appliquée que l'ouvrage (et il en est de même de tous les ouvrages de droit public allemand) prend un aspect rigide et comme mécanique.

(2) Voyez notamment, le traité de ZORN, *das Reichs-Staatsrecht*. Le *Bundesrath* est ainsi défini suivant les paroles du prince de Bismarck : *Der repräsentant der eigentlichen Souveränetät ist der die Bundesregierungen vertretenden Bundesrath*, I. p. 136. Le *Reichstag* est caractérisé en cette formule : « Der Reichstag ist die Vertretung des deutschen Volkes und jedes einzelne Mitglied des Reichstages ist Vertreter des ganzen Volkes », p. 168, etc.

rigide, elle est si scrupuleusement suivie par les auteurs allemands,que son application universelle donne à leurs ouvrages un aspect singulièrement monotone et qui semble exclusif de toute personnalité.

Quoi qu'il en soit voilà le premier effort des auteurs allemands et c'est bien la première démarche de la méthode juridique.

Cette *notion fondamentale*, à laquelle il faut ainsi remonter tout d'abord, doit d'ailleurs répondre à une *conception juridique de la fonction ou de l'organe* étudié ; ainsi le veut la tournure exclusivement juridique de la science de l'Etat. Et aussi bien ne voyons-nous jamais les auteurs allemands définir les organes ou les fonctions de l'Etat,soit par les forces qu'ils représentent, ou dont elles émanent, soit par leur rôle et leur fin dans la vie de l'Etat, soit par leurs actions ou réactions réciproques ; car ce sont des points de vue d'ordre politique, la politique étant le jeu des forces en action au sein de l'Etat. Tout cela est de la mécanique ; du dynamisme politique, il ne peut en être question, c'est de droit qu'il s'agit.

Par contre nous voyons les auteurs allemands chercher leurs définitions dans la « *Rechtliche Natur* », la « *Rechtstellung* » de ces organes ou de ces fonctions. S'agit-il d'un organe, c'est le fond de sa personnalité juridique qu'ils s'efforcent de révéler en découvrant l'élément national qu'il représente. Et c'est ainsi que chaque organe nous est montré comme le représentant « *Vertreter* » d'un élément de l'Etat (1), parce que ses droits doivent découler de cette représentation et que sa définition, du point de vue juridique, doit contenir le principe de ses droits. S'agit-il d'une fonction, ce qui la caractérise au point de vue juridique,c'est la nature des actes dont elle se compose. Et c'est ainsi que toutes les définitions de fonctions que nous

(1) C'est ainsi que dans les définitions du *Reichstag*, du *Bundesrath* et de l'Empereur données par ZORN nous voyons que le premier est le représentant du peuple, *die Vertretung des deutschen Volkes*, p. 168, et le second le corps représentatif des gouvernements unis, *Vertretung Körper der verbündeten Regierungen*, p. 140, et le troisième le représentant de l'Allemagne unie, de l'unité germanique *Vertreter des geeinten Deutschlands*, p. 166.

trouvons dans les auteurs allemands reposent sur la nature de l'acte législatif, judiciaire ou gouvernemental (1).

Pour établir ces notions fondamentales, et d'une façon plus large pour étudier les constitutions politiques, la méthode veut de plus que l'on recoure exclusivement à des considérations juridiques et encore mieux aux *textes des lois constitutionnelles* ; c'est là que doit se trouver le *fondement de toute construction juridique*. Et c'est ainsi que dans les traités allemands les idées philosophiques, les enseignements de l'histoire, la vie des institutions n'ont pas de place. Négligeant ces considérations, nous voyons leurs auteurs prendre le plus souvent comme point de départ de leurs thèses des articles de la constitution (2) ; nous les voyons, pour écarter telle ou telle doctrine, s'inspirer d'une raison purement juridique (3) ; nous les voyons refuser à une pratique politique presque toute importance parce qu'elle ne repose pas sur une loi formelle et positive (4). Tous leurs développements, toutes leurs argumentations se maintiennent ainsi dans le domaine du droit et des textes qu'il s'agit seulement d'interpréter, de compléter, de systématiser.

(1) Voyez par exemple les définitions des fonctions législative, judiciaire et exécutive dans Meyer, p. 483, 533 et 554 : « Gesetz im materiellen Sinne ist demnach jede von den Organen eines Gemeinwesens ausgehende rechtsverblindliche Anordnung, welche allgemeine oder abstrakte Vorschriften enthält » ; — « Rechtspflege im materiellen Sinne heisst der Inbegriff der auf die Aufrechterhaltung der Rechtsornung gerichteten Thätigkeiten » ; — « Im materiellen Sinne bezeichnet Verwaltung diejenigestaatliche Thätigkeit, welche die Wahrnehmung der Staats- und Volksinteressen bezweckt und in Massregeln konkreter Natur sich äussert ».

(2) Voyez, à titre d'exemples, dans le livre de Zorn l'étude sur l'Empereur dont le point de départ est le nom qui lui était donné dans la Constitution de l'Allemagne du Nord, et celui qu'il a reçu dans la Constitution de 1871, t. I, p. 160 et dans Meyer celle sur le *Bundesrath* qui débute par le texte de l'art. 8 de la Constitution. Il en est presque toujours ainsi.

(3) Voyez dans Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat*. L. VII, ch. I. *Notion de la souveraineté*... la réfutation de la thèse de Royer Collard suivant laquelle la « souveraineté » appartient à la « raison », à la « justice » pour cette raison que : « le droit ne peut appartenir qu'à une personne, la souveraineté politique qu'à la personne de l'Etat... », que « le besoin d'une personnalité est plus fort que toute fiction » ; raison qui est d'ordre essentiellement juridique.

(4) Je fais allusion au passage où Laband, parlant des « interpellations » au Reichstag, les déclare « au point de vue constitutionnel complètement sans effet et sans aucune signification » parce qu'elles ne sont visées par aucun texte constitutionnel, le règlement du Reichstag qui en parle n'ayant pas valeur constitutionnelle, I, 285, 286.

Le procédé constructif de la méthode juridique consiste, enfin, nous l'avons vu, *le principe dominant d'une institution posé, à en déduire tout ce qu'il contient.* Et, en effet, nous voyons les auteurs allemands procéder constamment par longues énumérations de conséquences, énumérations singulièrement dénuées d'art, avec leurs séries de numéros, mais qui dans leur brutalité même sont une manifestation frappante de la rigueur avec laquelle la méthode déductive se trouve ici appliquée (1). Nous voyons aussi les auteurs allemands pousser si loin l'amour de la déduction qu'ils préfèrent justifier certaines règles ou pratiques politiques par un argument de conséquence, qui paraît quelque peu fragile et nominal, plutôt que de recourir à une considération politique facile à donner et convaincante (2).

Tout le mécanisme de leur exposition et de leur démonstration scientifique est donc bien la conséquence de l'emploi de la méthode juridique dans la science de l'Etat.

Elle domine tellement la science politique allemande qu'elle détermine non seulement ses procédés, mais bien encore l'objet de ses recherches. On est loin, en effet, de trouver dans les ouvrages allemands ce que l'on a l'habitude de rencontrer dans les traités français, anglais ou italiens, par exemple. S'ils présentent tout ce que l'on peut appeler la théorie juridique de l'Etat, sur l'origine des institutions, sur leurs mérites ou leurs inconvénient, sur leur rendement positif, sur leurs déformations dans la pratique de la vie politique, sur leurs modifications possibles, sur les tendances qui se révèlent pour l'avenir, ils gardent un silence absolu. Et le motif de ce silence est que la méthode juridique ne comporte pas l'examen de ces questions, qui ne rentrent pas dans les cadres d'une théorie juridique de l'Etat (3).

(1) Cette pratique est si générale que je n'en citerai aucun exemple, il n'y a qu'à ouvrir un livre quelconque pour en voir l'application incessante.

(2) J'en donnerai comme exemple le passage où Bluntschli, après avoir « opposé le pouvoir législatif à tous les autres », ceux-ci « organes particuliers », celui-là représentant « le corps entier de l'Etat... embrassant la Nation », justifie la prédominance du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif par cette raison : « le corps législatif est subordonné par rapport à tous les autres pouvoirs de même que le tout est supérieur à la partie ». *Théorie générale de l'Etat*, p. 464.

(3) Pour donner un exemple démonstratif de la différence d'orientation entre

Ce coup d'œil général sur la littérature politique allemande nous fait donc voir dans les auteurs allemands de fidèles disciples de la méthode juridique. Mais je voudrais illustrer, en quelque sorte l'exposé de cette méthode par quelques exemples empruntés à deux ou trois traités classiques en Allemagne.

Prenons, par exemple, le traité de Meyer. Il renferme une introduction sur « les *principes fondamentaux du droit public* ». Placé ainsi au-dessus des Constitutions particulières, il semble que l'auteur pourrait s'affranchir des considérations purement juridiques pour s'élever aux points de vue philosophiques ou politiques, mais il n'en est rien. — Un de ses premiers soins est de rechercher « *le caractère juridique de l'Etat* » et dans cette recherche nous le voyons écarter la conception sociologique de l'Etat « organisme » pour cette raison que pour « la *construction juridique* de l'Etat la notion d'organisme ne peut être utilisée » et nous le voyons aboutir à cette définition essentiellement juridique : « l'Etat (1) c'est la personne, c'est-à-dire le sujet du droit public » (2). — Ailleurs il étudie la question des « *fonctions de l'Etat* », et nous nous attendons à un débat, à une prise de position entre les doctrines individualiste, interventionniste et socialiste ; mais Meyer ne nous emmène pas de ce côté. Il ne nous parle que des modes d'agir de l'Etat, législation, administration, juridiction pour nous en donner la notion et déterminer ensuite ce qui relève de l'une ou de l'autre. C'est que la question du rôle de l'Etat, du « que doit-il faire ? » est d'ordre politique, c'est que ce qui est juridique c'est la question des formes diverses de son action du « comment agit-il ? » Et voilà comment est orientée et comprise une « théorie générale de l'Etat » selon la méthode juridique.

la science française et la science allemande, différence due à l'influence de la méthode juridique, je citerai le chapitre de Meyer consacré au *Monarque* dans la théorie des *Etats particuliers* ; voici les questions abordées et l'importance des développements qui leur sont consacrés : *Condition juridique du souverain dans l'Etat*, 6 pages ; *Succession au trône*, 14 pages ; *Fin et transmission du pouvoir*, 2 pages ; *Réjence*, 8 pages ; *Condition juridique patrimoniale des familles princières* ; 8 pages. De cette simple énumération ne conclura-t-on pas que ce sont uniquement les sujets de caractère juridique qui attirent la science politique allemande et que l'importance donnée aux différents sujets par les auteurs allemands est en raison de leur caractère juridique ?

(1) (2) Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, , p. 9-11 ; p. 20-24.

Dans le traité de Zorn, prenons dans le livre intitulé « *Empires et Etats particuliers* » le chapitre consacré à l'Empire. Que de questions soulève la création de cet organisme supérieur, auquel sont confiées les destinées de l'Allemagne nouvelle ! Questions d'autant plus intéressantes que l'Empire est le premier Etat fédéral non républicain, et que le principe unitaire s'y heurte à un particularisme, que les souverains particuliers incarnent et doivent rendre plus jaloux et plus irréductible. Mais Zorn n'envisage que le point de vue juridique, duquel il arrive à cette série de formules, clés en effet de tous les problèmes juridiques concernant l'Empire et les Etats particuliers : « que l'Empire est un État fédéral » (1), « que l'Empire au regard des Etats particuliers est investi de la souveraineté » (2), « que le titulaire de la souveraineté de l'Empire c'est l'unité formée par les gouvernements unis » (3). Quant aux besoins et aux aspirations qui ont pu faire instituer l'Empire, quant à sa puissance, à sa force, au regard des Etats particuliers, quant à la force nationale qu'il peut incarner, et à l'essor qu'il a pu donner au peuple allemand, il ne saurait en être question. Ce sont problèmes politiques ; le problème juridique c'est celui du déboublement des organes qui se partagent la souveraineté de l'Etat et c'est en lui seul que Zorn, disciple fidèle de la méthode juridique, se confine.

Le livre de Laband ne nous offrira pas un exemple moins typique de ce qu'est cette méthode juridique appliquée à la science politique. Je me réfère aux chapitres qu'il consacre au *Reichstag*. Un gros problème se pose ici. Le Reichstag, c'est l'assemblée élue par le peuple et par le peuple tout entier ; dès lors il s'oppose à l'Empereur et au Bundesrath : à l'Empereur, car il représente le peuple en face du souverain, car il est l'organe libéral en face de l'organe autoritaire ; au Bundesrath, car il incarne l'unité nationale tandis que le Bundesrath représente les gouvernements particuliers. Il est donc l'organe de deux forces propres, le Peuple et l'Unité nationale, en face des forces contraires, le Monarque suprême et les Gouvernements particuliers. De ces forces laquelle l'emportera ; ou comment se concilieront-elles, et quelle sera l'influence de

(1-2-3) Zorn, *das Reichs Staatsrecht*, p. 46 et s., p. 55, 61.

chacun des organes qu'elles animent? Ce sont là les problèmes capitaux qui nous attireraient. Laband ne les pose même pas. Une seule question, que nous ne prévoyions pas certes, prime pour lui toutes les autres, et c'est la seule qu'il va développer : question essentiellement juridique, celle du caractère représentatif du Reichstag. Tout d'abord, en se fondant sur un texte, l'art. 29, adopté en 1866, confirmé en 1871, il établit que les députés au Reichstag représentent les électeurs qui les ont nommés, non pas en tant que citoyens de tel ou tel Etat particulier, mais en tant que citoyens de l'Empire. Puis, à grand renfort de subtilités, il soutient cette thèse que cette représentation n'en est à proprement parler pas une, que le Reichstag en définitive n'est pas représentatif. Et le motif de cette théorie, au premier abord singulière, c'est que le peuple allemand, à côté des Gouvernements particuliers, organes du Particularisme, et de l'Empereur, organe de l'Unité, n'est pas, un « sujet juridique qui puisse être représenté ». Les députés au Reichstag ne sont pas des représentants, parce que « il manque un sujet juridique qui puisse leur donner des pouvoirs ou un mandat. Les différents Etats sont des sujets juridiques, c'est pourquoi ils peuvent faire valoir leurs droits et leurs volontés au sein du Bundesrath par des représentants. Le peuple allemand tout entier n'a pas de personnalité distincte ou spontanée différente de l'Empire allemand (qui a pour représentant l'Empereur), il n'est pas un sujet juridique et juridiquement n'a pas de volonté, il est par suite hors d'état de conférer des pouvoirs, de faire exercer des droits ou de faire des actes de volonté par représentants. Par là donc la désignation des membres du Reichstag comme « représentants » du peuple allemand tout entier n'a pas de signification juridique ou positive. Au sens juridique les membres du Reichstag ne sont les représentants de personne » (1). Voilà certes dans son plein la méthode juridique : tendant à une notion fondamentale de l'institution étudiée, cherchant cette notion dans l'ordre purement juridique, et l'établissant par des considérations uniquement juridiques elles-mêmes. Si nous allions plus

(1) Voyez P. Laband, *das Staatsrecht des deutschen Reiches* ; *der Reichstag*. § 32. Allgemeine Charakteristik, pour l'établissement du principe, et § 33, die zuständigkeit des Reichstages, pour le développement de ses conséquences.

loin dans le chapitre de Laband, nous verrions le parachèvement de la méthode dans les déductions qu'il tire de son principe, clé de voûte de toute cette massive construction d'ordre si exclusivement juridique (1).

III. — *Prestige de la méthode juridique en science politique, ses causes.*

Cette méthode juridique, dont l'Allemagne nous a ainsi donné le manifeste et montré la mise en œuvre, la science allemande tout entière en est tributaire. Cela suffirait pour attirer sur elle notre attention. Mais il semble bien qu'elle veuille sortir de son pays d'origine et nous envahir. Déjà notre droit administratif s'efforce de s'imprégner de plus en plus de l'esprit juridique (2). Et voici qu'en science politique le « *juridisme* » fait chez nous son apparition ; il semble exercer une sorte de séduction sur la nouvelle génération qui se voue à ces études (3). C'est donc avec un soin tout spécial que nous devons

(1) On peut rapprocher de cette conception du Reichstag la description par M. Lavisse d'une de ses séances, où une certaine opposition libérale se manifesta pour la première fois depuis 1871 vis-à-vis du chancelier : « Je ne sentais pas, dit-il, de courant dans cette masse : elle est divisée, lourde, presque inerte. Mais quelle vie dans l'âme du chancelier ! Il a tout de suite reconnu l'odeur des batailles parlementaires... Son regard signifie clairement : « Me voici : il n'est plus temps de rire ! »... Il a rappelé le Reichstag à la modestie du rôle où il l'a confiné. *Il lui a refusé le droit de se poser en représentant du peuple ; il a nié la distinction entre le peuple et l'empereur, confondu l'un et l'autre pour les élever au-dessus de la compétence des politiciens...* Les petits flots qui commençaient à moutonner se sont écoulés en murmurant des excuses ». La conception du jurisconsulte n'est que la traduction de la conception du politique, et cela ne nous donne pas une grande idée de l'indépendance de la science allemande. *Essai sur l'Allemagne impériale*, 129.

(2) Voyez notamment et au premier rang le *Précis de droit administratif et de droit public général* de M. Hauriou, qui, dans la préface de sa troisième édition (1897), nous dit : « Ce Précis est du nombre des ouvrages, qui penchent plutôt vers le droit que vers l'administration, il a dès le début contenu un certain nombre de théories purement juridiques. L'accueil favorable qu'il a trouvé est certainement dû à ces tendances doctrinales et m'engage à y persévérer ». Voyez aussi les travaux si remarqués de M. Michoud, principalement : *Des Actes de gouvernement ; — De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents, Revue du droit public*, t. III, p. 401, 429, t. IV, p. 31, 251, 285 ; *La notion de personnalité morale, Revue du droit public*, t. XI, p. 132 193, 218.

(3) Deux ouvrages publiés, sinon par des Français, du moins en langue française et par des élèves de l'école française, celui de M. Combothecra : *La conception juri-*

demander à cette méthode ses justifications, et voir si vraiment elle répond à l'objet et aux exigences de la science de l'Etat et si elle peut prétendre à lui rendre la vie.

Mais avant d'entreprendre cette critique de la méthode juridique et de formuler mon opinion sur sa valeur, je voudrais, pour l'ébranler déjà, montrer dans leur variété les motifs du prestige grandissant dont elle jouit auprès de certains esprits.

Son prestige, la méthode juridique pour beaucoup le doit à son origine. Une sorte de superstition environne la science allemande. Dans le domaine du droit privé son inspiration a produit chez nous une sorte de rénovation. C'est donc fort naturellement que pour vivifier la science politique on a pu penser a demander à l'Allemagne sa méthode. Mais c'est là une erreur. Si, en effet, pour le droit privé les Allemands se sont

dique de l'Etat, et celui de M. Saripolos : *La démocratie et l'élection proportionnelle* peuvent servir d'exemples de cette propagation de la méthode allemande dans la science politique.

Nulle part certes la méthode juridique n'a été poussée plus loin que dans le livre très érudit, mais si extraordinaire, de M. Combothecra. Que M. Combothecra étudie *La Souveraineté* ou l'*Etat en tant que société* ou l'*Etat en tant que personne*, sa méthode est toujours la même. De l'étymologie de ces termes « société », « personne », « souveraineté », il dégage *l'essence* de la personnalité, de la société, de la souveraineté. Il éprouve ensuite, au moyen de la formule ainsi obtenue, toutes les notions données par les auteurs, qu'il présente en un riche étalage de toute la littérature politique ; puis il conclut par déduction pure, sans faire intervenir dans son raisonnement un seul élément de fait, une seule considération politique, il conclut à une *notion* définitive et tout ce travail constructif, abstrait et déductif aboutit à une « analyse » et à une « synthèse de l'Etat ». Nulle part ailleurs on ne saurait trouver, je le répète, application plus absolue, plus inflexible de la méthode allemande.

Quoique moins radical disciple de la méthode juridique, M. Saripolos s'en inspire encore très directement. C'est ainsi que dans sa thèse, extrêmement remarquable d'ailleurs, s'il étudie « les avantages et inconvénients de l'élection proportionnelle » (livre III), il consacre ses efforts principaux à en établir *le fondement juridique et philosophique* (livre II). Et si l'idée fondamentale de son livre (L. II, Ch. II) est que dans l'État il n'y a pas « représentation », les pouvoirs de l'État étant les « organes » de la « volonté » de l'État, volonté « réelle » de cette *personnification juridique de la nation*, cette idée repose sur une raison essentiellement juridique, à savoir : que « la science ne saurait reconnaître des droits à de pures *abstractions*, à des êtres *fictifs* » ; d'où il résulte que l'État, pour n'être pas une fiction est une *personne réelle*, que la *volonté de l'État* doit donc être considérée comme une *volonté réelle* et que les *corps qui l'expriment* sont des « organes » de cette personnalité, non les « représentants » de ceux qui peuvent les nommer et dont il ne s'agit pas de traduire les volontés. On voit par là combien M. Saripolos est dominé par le « juridisme ». On peut encore, dans le compte

trouvés de nos jours en une condition extraordinairement favorable, obligés qu'ils étaient, d'une part, de rester en contact avec leur ancien droit coutumier et le droit romain, demeurés parties vivantes du droit actuel, et, d'autre part, de chercher à réaliser tous les progrès possibles pour placer à la tête des législations modernes ces grands codes impériaux par lesquels, après leur unification territoriale, ils réalisent leur unification juridique; pour le droit politique, au contraire, les Allemands ont été en état d'infériorité flagrante. Ici, derrière eux, ils n'ont que des institutions d'ancien régime. L'histoire ne leur présente que des monarchies, encore absolues au milieu de ce siècle, à peine constitutionnalisées lors des grandes secousses révolutionnaires parties de la France en 1830 et en 1848. Leur science politique ne date que d'hier, de la fondation de l'Empire (1). Et le régime actuel, tout d'autorité et immobilisé par le règne d'un pouvoir absolu, ne leur fournit ni les enseignements des institutions libres des Etats modernes (2), ni les perspectives de transformations futures qu'il faut prévoir et préparer. Autant donc en Allemagne la situation est propice pour la science du droit privé, autant elle est mauvaise et contraire pour le développement de la science politique ; et ceux qui pour juger la seconde se laisseraient aveugler par l'éclat de la première tomberaient dans une grande erreur. Il y a toute raison pour que l'Allemagne marche en tête quand

rendu, par M. Mestre de ce travail, qui est un des plus considérables de ces temps derniers en science politique, voir combien la méthode allemande exerce d'influence sur les esprits qui se forment aujourd'hui aux sciences politiques chez nous même. *Revue générale du droit*, 1899. Voyez également, comme inspirée par la même méthode et les mêmes doctrines dans un autre domaine, la thèse de M. Mestre. *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, 1899.

(1) Meyer, dans Lexis, *die deutschen Universitäten*, t. I, p. 364, 367, résumant l'histoire de l'enseignement du droit public en Allemagne, le constate.

(2) De Laveleye, *Le gouvernement dans la démocratie*. Préf. p. XIII, constate que dans les auteurs allemands « les aperçus pratiques manquent trop souvent par la raison très simple que l'Allemagne n'a pas encore joui jusqu'à présent de la pleine liberté politique ». M. Esmein, dans la Préface de la seconde édition de ses *Eléments de droit constitutionnel*, répond au grief qu'on lui a adressé de n'avoir pas utilisé la littérature allemande par cette raison que l'Allemagne est une de ces « monarchies, qui n'ont point la liberté politique pour objet de leurs constitutions, qui, suivant la formule de Montesquieu, « ne tendent qu'à la gloire des citoyens, de l'Etat, et du prince ».

il s'agit de l'une, et toute raison pour que, quand il s'agit de l'autre, elle se trouve en retard.

Son prestige, la méthode juridique peut la devoir encore, auprès d'esprits moins prévenus, à la richesse et à l'unité des œuvres de droit public en Allemagne. Et il est vrai que, tandis que nous ne produisons en droit public que des ouvrages rares et contradictoires, les ouvrages allemands sont imposants par leur nombre, leur ampleur et leur harmonie. N'est-ce pas la méthode, principe de vie pour la science, qui en a le mérite ? Non à mon sens, car deux raisons très simples, et comme externes, expliquent ce phénomène. La première, c'est que l'apparition d'une constitution nouvelle, fondant un état nouveau, rend déjà compte du nombre des commentaires qui doivent en propager la connaissance. La seconde, c'est que les ouvrages allemands étant, nous le savons, d'un caractère mixte, mi-partie politiques, mi-partie administratifs, sont d'autant plus nombreux qu'ils remplissent une double fin et d'autant plus uniformes que, dans le domaine administratif, où règne une règlementation précise et minutieuse, l'unité est imposée par la nature même des choses.

Son prestige, la méthode juridique, auprès d'esprits soucieux de raisons plus profondes encore, le doit à des considérations moins extérieures en quelque sorte : à la sûreté des discussions, à la fermeté des solutions, à la solidité des théories qu'elle a permis à la science allemande d'édifier. Quand, en effet, de nos livres aux considérations souvent vagues, aux doctrines plus ou moins flottantes on passe à quelque livre de droit public allemand, on ressent vivement l'impression de la rigidité de cette science toute en constructions précises, en arguments serrés, en résultats directs et positifs, et, cette fois, c'est bien le fruit de la méthode juridique. Mais il faut comprendre que la science allemande n'achète cette rigidité, cette précision et cette sûreté qu'au prix de sacrifices inacceptables. Dans ses ouvrages les institutions ne sont envisagées ni au point de vue de l'histoire, ni au point de vue politique, ni à celui de leur valeur et de leur rendement, ni à celui des transformations de l'avenir, or ces points de vue ne

comportent, il est vrai, ni une absolue précision, ni une grande rigidité de doctrine, mais ils n'en sont pas moins nécessaires, nous le savons, et c'est amputer la science que les supprimer. Si on les faisait disparaître de nos ouvrages, si l'on n'y gardait que ce qui est définition pure des pouvoirs et des fonctions de l'Etat, attribution de compétence, procédure et règlementation, ils se présenteraient eux aussi avec cette allure ferme et précise. Ici donc encore le mérite de la science allemande, guidée par la méthode juridique, n'est qu'apparence; si elle évite certains défauts, c'est par d'inadmissibles silences sur les questions capitales.

Mais il est une dernière considération, la plus profonde, par laquelle l'application de la méthode juridique à la science politique peut séduire. On dit, et ne peut-on pas croire, que par elle un nouveau domaine dans les relations sociales, le domaine politique, celui qui a opposé les résistances les plus longues, va être conquis au droit, c'est-à-dire à l'ordre et à la justice. Si l'on proclame que l'Etat et toutes les puissances qui le constituent relèvent du droit, que le droit a, pour déterminer leur constitution et régir leurs actions, des règles précises, n'arrive-t-on pas à ce résultat inespéré de reculer les bornes de l'arbitraire et de faire disparaître le dernier terrain presqu'absolument abandonné à des forces libres et indisciplinées? Et c'est ainsi que chez nous l'un des esprits les plus chercheurs, qui s'occupent du droit public, propose « d'emprisonner la puissance publique dans les mailles du filet juridique, d'augmenter la prise du droit sur l'Etat » et ainsi de « limiter l'Etat du côté de l'arbitraire » (1).

Je ne nierai pas que le droit soit l'instrument de l'ordre et puisse être celui de la justice, et que son règne soit désirable même dans le domaine politique, mais vouloir faire rentrer l'Etat dans les cadres du droit ne m'en paraît pas moins une entreprise dangereuse et impossible. — Le danger, c'est

(1) M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, 3e édit., Préface, p. III. M. Hauriou après nous avoir dit que sa doctrine est *juridique* ajoute : « En même temps qu'elle est juridique cette doctrine, par la force des choses, a une portée sociale. Elle est libérale ». Toute la science allemande proteste contre cette déduction. Il n'en est pas de plus juridique, il n'en est pas de moins libérale.

qu'à faire de l'Etat une personnalité juridique, un sujet de droit comme un autre, on suscite l'illusion qu'il a des droits pour lui-même, qu'il est une fin au lieu de n'être que le moyen de l'intérêt général et, comme il est par son but et sa taille supérieur aux individus, qu'en définitive, alors qu'on veut le restreindre et le subordonner, on risque d'exagérer sa force et de préparer légalement sa tyrannie (1). — L'impossibilité, c'est l'écueil sur lequel la méthode juridique doit sombrer, et j'y reviendrai, c'est que si l'on veut enserrer l'Etat dans des liens juridiques, étant la force supérieure que rien dans la société ne peut contenir, il les brisera, car il est aussi impossible d'arrêter l'Etat, force souveraine en formulant quelques règles abstraites, que, pour une puissance humaine, d'arrêter la mer en lui disant : « tu n'iras pas plus loin ».

Le triomphe de la justice dans le domaine politique, il serait piquant vraiment que ce phénomène prodigieux eût choisi pour se produire le pays même où la supériorité de la force sur le droit est devenu un axiome politique (2) ; le pays dont la constitution a été imaginée et imposée par le moins scrupuleux des hommes d'Etat (3), le pays dont la constitution est, et ceci est l'avis de tous les auteurs qui chez nous, l'ont étudiée, un chef-d'œuvre de despotisme à peine déguisé. (4) Ne

(1) Cette élévation au-dessus des individus de l'Etat, personnalité juridique suprême, devant laquelle les personnalités individuelles disparaissent dans l'exiguïté de leurs proportions, de leur durée et de leur fin, nous la voyons en Allemagne accompagnant l'emploi de la méthode juridique. « Hegel, nous dit M. Cherbuliez, enseigne que l'*Etat est l'incarnation sublime de l'idée morale* et que *les individus doivent reconnaître en lui leur vrai moi, leur moi raisonnable et leur véritable cause.* » « L'Etat, *ce Dieu vivant*, a reçu la mission d'élever les individus au-dessus d'eux-mêmes en les contraignant à sacrifier leur bien-être au bien public ». *L'Allemagne politique*, p. 97.

(2) C'est en 1863 au cours du *conflit constitutionnel* dans lequel Bismarck ne craignit pas de se passer du vote de la Chambre des députés pour lever les impôts qu'il prononça ces paroles : « Si le compromis (en cas de conflit entre les pouvoirs) est rendu inutile parce qu'un des pouvoirs veut imposer ses solutions avec un absolutisme doctrinaire, alors... au lieu des compromis arrivent les conflits, et comme la vie de l'Etat ne peut s'arrêter, les conflits deviennent des questions de force : celui qui a la force en main va de l'avant dans son sens ». Traduction de M. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaire*, p. 438. On ne peut mieux dire qu'un régime politique est une combinaison mécanique de forces et non un système juridique de droits.

(3) Voir dans le livre de M. Cherbuliez les péripéties de la constitution de 1867 et la manière dont M. de Bismarck traitait les représentants des Etats de l'Allemagne du Nord.

(4) M. A. Lebon résume en ces quelques lignes tout l'esprit du système politi-

suffit-il pas d'ailleurs d'ouvrir les traités allemands pour comprendre que la méthode juridique n'est guère qu'un procédé pour voiler sous des apparences scientifiques les complaisances de la doctrine pour la toute-puissance impériale. Tous les auteurs allemands, si bien dressés à cette méthode,

que de l'Allemagne : « Le pouvoir qui l'exerce ? En théorie, une Assemblée issue du suffrage universel direct, le *Reichstag*, et un conseil composé des délégués des gouvernements confédérés, le *Bundesrath* ; en fait, la Prusse, qui s'est fait décerner avec la dignité impériale toutes les fonctions utiles de la communauté, qui dissimule son autorité et sa puissance derrière la fastueuse incapacité d'un *Bundesrath* docile, qui ne tient compte du *Reichstag* que suivant son plaisir et qui est encore elle-même, malgré les apparences contraires, soumise à l'autocratie de ses princes ». p. 67-68 et p. 166 et s., *Etudes sur l'Allemagne politique*. C'est bien là le fait, c'est-à-dire la force primant le droit.

M. Lebon peut à bon droit achever son si substantiel petit livre par cette phrase qui est comme la satire sanglante des prétentions du juridisme allemand : « Le « titre juridique » *sur lequel est fondé le gouvernement impérial, c'est Sadowa aussi bien que Sedan* ».

M. Lavisse nous présente à son tour la constitution comme une « *geôle militaire* où sont détenus les sentiments et les passions qui animent et divisent les âmes allemandes ». *Essai sur l'Allemagne impériale*. Avant propos, p. VII *Geôle militaire*, nous voilà loin de la justice par le droit.

Ailleurs, p. 125, M. Lavisse nous montre le mauvais fonctionnement, le rendement insuffisant des organes politiques en Allemagne et il nous dit que cela vient de ce que « l'empire allemand est *une grande machine incohérente* construite par un mécanicien qui l'a voulu rendre incapable d'un mouvement régulier ». *Une visite au parlement d'Allemagne* en 1873. Nous voilà loin de l'ordre par le droit.

M. Cherbuliez, dès avant 1870, en son livre si clairvoyant et si profond, l'*Allemagne politique*, montrait toutes les faussetés, toutes les duplicites de la Constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord. « Il existe, disait-il, deux sortes de confédérations, les vraies et les fausses. On peut affirmer, sans trop s'avancer, que la Confédération de l'Allemagne du Nord appartient à la seconde espèce » p. 175. Et il résumait toute l'organisation politique de l'Allemagne en une série saisissante de contradictions entre le droit et le fait : « Une Confédération où les questions décisives sont résolues par un seul, une chambre haute qui n'est pas une chambre, des ministères qui n'en sont pas, une assemblée élue par le suffrage universel qui a toutes les prérogatives d'un parlement et qui est dans l'impossibilité de s'en servir, un chancelier qui répond de la politique étrangère, des finances, de l'administration militaire, des affaires intérieures du Prince et qui ne répond de rien parce qu'il répond de tout, enfin un président qui tour à tour est chef de la Confédération et roi de Prusse, sans qu'il soit possible de savoir où finit le roi de Prusse, où commence le président. Que d'anomalies, que d'absurdités ! » p. 235.

M. Seignobos voit dans la Constitution allemande une pure combinaison politique : « On faisait une part à chacune des trois forces qui s'étaient disputé la direction de l'Allemagne, le roi de Prusse, les princes souverains, le parlement élu, mais une part inégale. Le gouvernement prussien vainqueur des autres gouvernements et de l'opposition parlementaire s'attribuait le pouvoir de diriger la nouvelle Allemagne ». *Histoire de l'Europe contemporaine*, p. 449.

n'approuvent-ils pas, en définitive, le règne de la force sur le droit, en justifiant la suprématie de l'Empereur, pouvoir arbitraire sur les Assemblées, qui, représentant la nation et les Etats confédérés, sont les organes de la liberté et de la justice (1)? Que l'on perde cette illusion : ce n'est pas une méthode, fût-elle la méthode juridique, qui convertira la politique à l'équité.

IV. — *Critique de la méthode juridique comme méthode de la science politique.*

Cette méthode se présente donc à nous sans préjugés en sa faveur. Mais dissiper les illusions sur lesquelles repose son prestige auprès de beaucoup d'esprits distingués ne saurait suffire ; la combattant, au moins comme méthode fondamentale de la science politique, je dois m'attaquer à ses principes mêmes. Je le ferai en essayant de montrer que son application à la science politique repose sur une double erreur, est grosse de périls, et frapperait celle-ci d'impuissance pour une partie au moins de son œuvre.

Deux erreurs sont à la base de la méthode juridique : la première est la croyance au règne de la logique dans les institutions politiques.

Le fondement rationnel de la méthode est, avons-nous vu, qu'il y a des « concepts juridiques supérieurs », types abstraits de ces institutions, limités en nombre comme « les forces de la nature », que notre esprit ne crée pas, auxquels se réfère forcément toute institution établie, et que c'est de ces concepts supérieurs que découle rationnellemenr le système des institutions adoptées par les différents peuples.

Mais que sont, tout d'abord, ces « concepts supérieurs » où s'élaborent-ils ? d'où viennent-ils ? que signifie cette métaphysi-

(1) Il suffit pour en trouver un exemple de se rappeler la thèse de LABAND sur le caractère du Reichstag, thèse qui consiste, en partant insidieusement d'un texte fort secondaire sur les députés au Reichstag à conclure que ce n'est pas cette assemblée, mais l'Empereur qui est le représentant de la Nation allemande, de manière que le Reichstag soit rejeté au second plan.

que ? La vérité, c'est que si nous avons dans l'esprit des types généraux, des concepts supérieurs, c'est de l'étude des institutions réalisées parmi les hommes qu'ils se sont dégagés. Le parlementarisme est un de ces concepts, existait-il il y a deux siècles seulement? Ne sont-ce pas les pratiques de l'Angleterre qui l'ont peu à peu développé ? et ne voyons nous pas, par cet exemple, qu'il est hasardeux de dire qu'il ne peut y en avoir de nouveaux, que toute institution se réfère à un type préexistant, et que c'est dans ces concepts, qui sont des produits et non des origines, qu'est la clé des systèmes et des institutions politiques ?

Où voit-on d'autre part la logique régner parmi celles-ci ? Les faits ne prouvent-ils pas au contraire que c'est la contradiction qui les domine et non l'harmonie ?

L'Allemagne est un « Etat fédéral » ; or le concept fondamental de « l'Etat fédéral » c'est l'égalité des états particuliers et l'indépendance de l'organisme collectif à l'égard des organes composants, mais voici que l'Empire allemand repose tout entier dans l'hégémonie prussienne ; — où est le rationalisme du système politique allemand ?

Les Etats-Unis trouvent dans la « séparation des pouvoirs une des pierres angulaires de leur constitution à tel point que l'exécutif est tellement tenu à l'écart de la fonction législative qu'il n'a même pas la préparation du budget et que les deux pouvoirs sont sans aucune prise l'un sur l'autre ; mais voici que le Sénat, organe législatif est un « conseil de gouvernement » étroitement associé à la haute administration du pays ; — où est le rationalisme du système politique américain ?

Nous sommes une République, mais notre chef d'Etat a toutes les prérogatives d'un monarque constitutionnel ; notre chef d'Etat est un pseudo-monarque, mais la seconde chambre n'est pas la seconde chambre d'une monarchie et les prérogatives de notre Président de la République sont vaines parce qu'il est sans appui ; — où est le rationalisme de notre système politique ?

La logique des institutions politiques, quelle erreur ! et d'ailleurs comment pourrait-elle exister ?

Pour qu'elle existât, il faudrait que les institutions des peuples fussent le produit des volontés humaines guidées par les

lumières de la pure raison ; mais elles sont surtout les œuvres des faits, les produits de l'histoire, et, si la volonté humaine prend part à leur formation, c'est sous l'inspiration non de la logique mais des circonstances historiques, des conditions présentes, des traditions anciennes, des expériences réalisées.

De l'Angleterre, où, à une exception près (1), iln'y a jamais eu de constitution débattue et promulguée, cela est vrai de toute évidence, et l'on a pu dire avec raison des institutions anglaises que « la filiation historique en est l'âme » (2).

Mais il serait aussi facile de montrer qu'il en est de même de tous les peuples, même de notre France, amoureuse, dit-on pourtant, de systèmes et de logique pure ; et que, par exemple, la Constitution de 1791, chef-d'œuvre de nos révolutionnaires imbus de « l'esprit classique », déformé par l'abstractionisme, est une œuvre toute dominée par les circonstances, lutte de l'esprit nouveau et de l'esprit ancien, frayeur de la Cour, de ses retours offensifs, de ses manœuvres anti-révolutionnaires et qu'elle est aussi une œuvre, où abondent les contradictions (3).

Les institutions politiques sont pétries de contradictions parce qu'elles sont surtout des produits de l'histoire (4), qui procède par à coups, par actions et réactions ; voilà la vérité.

(1) Voyez Esmein, *Les Constitutions du Protectorat de Cromwell*. Revue du droit public, 1898, t. II, p. 193.

(2) Sans recourir aux grands traités anglais sur le développement de la Constitution on peut voir dans les *Éléments de droit constitutionnel* de M. Esmein et dans les *Études de droit constitutionnel* de M. Boutmy, les *Sources et l'esprit de la Constitution anglaise*, l'exemple typique de cette formation des institutions politiques par l'histoire. Mais l'antithèse que M. Boutmy s'efforce de développer entre l'Angleterre et la France me paraît singulièrement exagérée.

(3) La Déclaration des droits proclame par exemple, et l'on sait avec quelle énergie, le principe de la *Séparation des pouvoirs* ; mais cela n'empêche pas qu'on y porte les plus graves atteintes, l'Assemblée intervenant dans la création et la suppression des offices publics, la nomination de certains hauts chefs militaires, les conflits entre le Roi et les administrations locales, la conduite des guerres, etc.

(4) La thèse de la formation spontanée, sous l'influence des faits, des institutions politiques, cela fut le mérite de l'*école théocratique*, dont de Maistre, Ballanche, de Bonald, sont chez nous les principaux représentants, de l'opposer à la doctrine du Contrat social. Tandis que Rousseau et ses disciples exaltaient la volonté individuelle au point d'en faire la source des constitutions des Etats, de Bonald et de Maistre déniaient à la raison et à la volonté humaines cette force créatrice et l'attribuaient à l'histoire, autrement dit à la Providence. Voyez principalement de de Maistre, *Essai sur le principe générateur des constitutions*

C'est l'histoire par exemple qui a fait de nous une *République monarchique*, si j'ose ainsi parler, et de l'Allemagne un *Etat fédéral impérialisé* (1), c'est elle la grande semeuse de contradictions.

Mais il y a plus, les institutions politiques sont pleines de contradictions parce que, et c'est un point sur lequel je reviendrai, sans cela elles ne sauraient vivre.

Comme, en effet, ce sont les passions et non la raison qui s'en emparent, si elles étaient « simples », « logiques », elles ne rencontreraient pas en elles-mêmes, ni hors d'elles-mêmes, de freins et, entraînées par leur impulsion propre, elles iraient aux catastrophes. Il leur faut des contrepoids, mais qui dit contrepoids dit non plus simplicité, unité, mais opposition et contradiction.

Et voilà comment, à tous points de vue, c'est une grave erreur de croire que les institutions politiques sont le domaine de la logique. Cela n'est pas, et que cela fût, ce serait une erreur même de le souhaiter.

La seconde fondamentale erreur de la méthode juridique, c'est l'idée que c'est une logique juridique, qui règne parmi les institutions politiques. Le problème politique devient dans cette conception un problème juridique. Il s'agit uniquement d'établir la personnalité de chacun des grands pouvoirs de l'Etat entre lesquels se partage l'exercice de la souveraineté pour déduire de cette personnalité et quelle doit

politiques et autres constitutions humaines et de DE BONALD, *Essai analytique sur les lois naturelles de l'ordre social.*

L'*école historique* représentée à son origine par BURKE en Angleterre et de SAVIGNY en Allemagne a propagé la même thèse, en lui retirant son caractère théocratique. BURKE voyait et préconisait la formation des institutions politiques par *la naturelle opération des choses.* SAVIGNY représentait le droit en toutes ses branches, et certes plus encore dans le domaine des institutions politiques que dans celui des institutions privées, comme « *produit partout par des forces intérieures et silencieuses.* » Voyez sur l'école historique HENRY MICHEL, l'*Idée de l'Etat*, L. I., Ch. II.

Chez nous nous avons vu combien ces idées avec l'école déterministe, notamment avec TAINE, ont été poussées loin. « La forme sociale et politique dans laquelle un peuple peut entrer et rester n'est pas livrée à son arbitraire, mais déterminée par son caractère et son passé ». TAINE, Préface de l'*Ancien Régime*, p. III.

(1) De la Constitution allemande elle-même M. A. LEBON dit justement que : « la logique n'a rien à voir dans le système politique que l'Allemagne s'est donné », que « la Constitution est née de l'histoire nationale. » *Etudes sur l'Allemagne politique*, Introd., p. V, VI.

être la constitution de ces pouvoirs et quels sont leurs attributions et leurs droits respectifs. Dans tout cela le but cherché c'est la justice, la répartition de ces droits et prérogatives suivant la nature de chacun. Le système politique d'un pays devient ainsi un pur système juridique de droits et de devoirs entre les différents pouvoirs de l'Etat. Et l'on proclame, nous le savons, que l'on fait accomplir au droit une grande conquête, en prenant à son tour l'Etat dans « les mailles du filet juridique ».

Mais cette idée et cette espérance du règne du droit dans le domaine politique ne sont qu'une erreur et une illusion, pour cette raison que les grands pouvoirs de l'Etat au-dessus desquels il n'y a rien *sont en dehors de la sphère du droit.*

Ils sont des pouvoirs suprêmes : d'où il résulte que rien d'extérieur, qu'aucune contrainte ne peut les arrêter, que s'il y a des conflits entre eux personne ne peut les juger, et que par suite le droit que l'on proclame comme les régissant ne les régit pas, n'est pas un droit, puisqu'aucune force supérieure ne le sanctionne et ne l'impose (1). D'où il résulte que ces pouvoirs, non soumis au droit, en définitive, sont moins des sujets de droits, des personnalités juridiques que des *forces souveraines* que rien ne saurait entraver si ce n'est la résistance qu'ils peuvent s'opposer les uns aux autres. D'où il résulte que l'ordre et la justice dans le domaine juridique ne peuvent venir que d'une sage combinaison de ces forces, de leur agencement, de leur équilibre, et non de préceptes juridiques inefficaces. D'où il résulte que le *problème politique est un problème mécanique et non juridique* et que si l'on veut appeler droit les règles des relations que l'on établit entre les pouvoirs de l'Etat, ce droit, qui doit vivre et se défendre par lui-même, ne doit être que la traduction juridique des solutions mécaniques que l'on adopte.

(1) Après avoir résumé le système politique de l'Allemagne d'après les textes constitutionnels M. Dupriez, *loc. cit.*, t. I, p. 481-482, conclut : « *Tout cela c'est la théorie constitutionnelle* ; en fait, l'Empereur roi exerce sous des formes différentes la même autorité dans son royaume et dans l'Empire. *Malgré les textes constitutionnels*, l'Empereur est puissant dans l'Empire, plus puissant que ne l'est dans son royaume aucun monarque constitutionnel autre que lui-même en Prusse. *C'est qu'il a derrière lui la force matérielle...*» C'est bien la démonstration de notre thèse: les pouvoirs politiques sont des forces qu'un droit abstrait, des règles légales, ne sauraient contenir.

La preuve manifeste de cette vérité, que le terrain constitutionnel échappe au droit, ce sont les déformations énormes que les constitutions les plus rigides, les plus formelles, les plus minutieuses subissent toutes fatalement dans la pratique (1). Le droit se réforme, il ne se déforme pas ; les constitutions se déforment, elles ne sont pas du droit. Elles se déforment parce qu'il n'y a pas une force supérieure aux forces qu'elles prétendent régir, qui puisse maintenir celles-ci dans le respect des règles posées ; elles se déforment parce que ce sont ces forces qui, souveraines, se meuvent à leur guise jusqu'à ce qu'elles aient trouvé leur position d'équilibre et résolu le problème mécanique de leur contrepoids.

Et voilà comment c'est une erreur de dire que le domaine politique est un domaine pour le droit.

La méthode juridique est erronée, mais l'erreur ne va jamais sans péril. *Le danger de la méthode juridique est dans la fausse orientation qu'elle donnerait à ceux qui s'inspireraient d'elle pour faire œuvre constituante.* Elle leur ferait tout d'abord, en effet, concevoir le régime politique d'un pays comme un tout logique, comme un enchaînement rationnel de principes et de déductions ; et nous avons dit que le système des institutions politiques d'un peuple est et doit être une combinaison de principes contraires, de tendances opposées qui se font contrepoids et se tiennent en respect, et qu'un régime politique logique, simple instrument d'une force unique et tyrannique par conséquent, serait un régime d'oppression et un régime caduc. La méthode juridique égarerait encore les esprits en leur faisant chercher les fondements de l'ordre

(1) Cela est vrai pour l'Allemagne elle-même. « Il est, nous dit M. Dupriez, un élément qui occupe dans l'organisation de l'Empire une place aussi importante que les textes écrits : ce sont les pratiques, les conventions constitutionnelles, qui souvent modifient le sens et la portée des lois et changent complètement le rôle des diverses autorités. » *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, t. I, p. 470. Rapprochez de ceci ce que Bryce dit de la Constitution des Etats-Unis, voisine de celle de l'Allemagne par son caractère fédéral, rigide et juridique, à propos par exemple du détournement du système d'élection pour les sénateurs. *So hard is it to Keep even a written and rigid constitution from bending and warping under the actual forces of politics* ». *The american commonwealth*, I. p. 101. C'est sur tous les points que la charpente constitutionnelle a fléchi et s'est déformée sous la poussée des forces politiques vivantes aux Etats-Unis.

politique dans des principes d'ordre juridique. Ils pourraient ainsi construire un système juridiquement parfait, dans lequel les pouvoirs de l'Etat seraient dotés d'une organisation et de prérogatives parfaitement conformes à leur nature juridique et merveilleusement combinés en vue de leurs rapports réciproques. Mais ils auraient grande chance, orientés ainsi vers un ordre juridique idéal de méconnaître les forces réelles, les dispositions, les tendances, les aspirations du pays que le système politique a pour but d'utiliser, d'organiser et de discipliner. Et comme ce sont là des forces souveraines, qu'un régime juridique de fantaisie ne saurait contraindre, en instituant ainsi le droit en contradiction avec le fait, ce serait la révolte du fait contre le droit, c'est-à-dire la révolution que l'on préparerait. Régime despotique et caduc, ou régime anarchique et voué à la révolution ; c'est en somme à cela que conduirait la méthode juridique, et c'est là le péril, dont l'erreur fondamentale, sur laquelle elle repose, renferme le germe.

Mon dernier chef d'accusation contre la méthode juridique, c'est l'impuissance où elle laisse à mon avis la science politique devant une partie essentielle de sa tâche. La science politique, nous le savons, n'est pas une science purement spéculative. Comme les institutions politiques sont en perpétuelle évolution, et que notre volonté éclairée doit collaborer à leur transformation, il appartient à la science politique de projeter devant nous la lumière qui doit nous montrer la route. Par l'appréciation des temps et de leurs exigences, par la connaissance de la valeur des institutions, c'est elle qui doit prévoir les évolutions nécessaires et dans la mesure du possible les diriger (1). C'est pour ce rôle que la méthode juridique laisse la science politique désarmée. La méthode juridique, en effet, présentant les constitutions comme des œuvres de la raison abstraite, comme de purs systèmes juridiques, et non

(1) « Ce n'est pas assez de connaître l'origine historique des institutions politiques d'un peuple et les règles écrites de leur fonctionnement actuel. Il faut encore discerner dans l'état présent la valeur absolue ou relative de chacune de ces institutions et si celle-ci n'est point appelée à se transformer et comment... *car en politique, plus que partout ailleurs, le perpétuel devenir est la règle* ». A. Lebon, *Etudes sur l'Allemagne politique*. Int. p. III, VII.

comme des produits de la vie, les montre comme des choses mortes et fait croire à leur immobilité. La méthode juridique, en n'envisageant pas les institutions dans le milieu où elles fonctionnent, en ne les confrontant pas avec les conditions et les besoins des pays qu'elles régissent, en n'examinant pas la manière dont elles satisfont à leur tâche, ne permet ni de prévoir les transformations que le changement des choses peut exiger, ni d'apprécier la valeur ou l'insuffisance actuelle des institutions politiques, ni d'imaginer les réformes peut être indispensables. Et c'est ainsi que pour sa tâche de prévision et de réformation, la méthode juridique ne fournit pas à la science politique ce qu'il lui faut. Elle est donc aussi insuffisante qu'elle est dangereuse, et c'est le troisième reproche capital que je lui adresse.

V. — *Causes nationales du règne de la méthode juridique dans la science allemande. — Conclusion.*

Mais si la méthode juridique mérite ces reproches, la question se pose de savoir pourquoi la science allemande, toute la science allemande, l'a adoptée. Je voudrais chercher à la résoudre, car c'est une occasion de prendre de cette méthode une connaissance encore plus complète et de formuler de nouvelles raisons pour l'écarter.

De l'emploi de cette méthode en Allemagne Meyer nous donne une première explication qui, pour n'être pas la plus profonde, ne doit pas être pourtant négligée : c'est la nouveauté même de la constitution allemande. Une constitution, si c'est encore autre chose, c'est d'abord un mécanisme juridique, un ensemble de règles qui déterminent et l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs de l'Etat, leurs attributions respectives et leurs procédures. C'est pourquoi, disons-le en passant, il y aura toujours une part à faire à la méthode juridique. Et l'on comprend qu'alors qu'il s'agit d'appliquer une constitution nouvelle, d'en mettre en pratique les règles, d'en faire jouer le mécanisme inconnu, c'est l'analyse minutieuse de celles-là, le démontage et l'examen de toutes les pièces de celui-ci, qui constituent la tâche première et indispensable. Plus tard on pourra s'adonner à l'étude critique et profonde du

système, on recherchera et les forces intimes qui l'animent, et sa concordance avec les conditions nationales et ses transformations possibles, et l'on prendra une méthode plus philosophique, plus conforme à la nature des choses. Mais *la méthode juridique est la méthode première pour l'étude des constitutions neuves, qu'il faut d'abord connaître au point de vue pratique de leur application* : et c'est là la première raison pour laquelle les écrivains politiques allemands, commentateurs d'une constitution nouvelle, l'ont employée (1).

La nouveauté est bien un des traits de la constitution allemande, mais c'est en somme un caractère accessoire et momentané. *La nature fédérale de l'Empire allemand* est un fait autrement capital et *c'est encore à de multiples points de vue une cause profonde de la prédominance en Allemagne de la méthode juridique dans la science de l'Etat.*

La base d'un Etat fédéral, le principe de son établissement, c'est une entente entre des Etats souverains. La constitution d'un Etat fédéral n'est pas comme la constitution d'un Etat unitaire, qui suit toujours une révolution intime, le produit de forces, qui se sont soulevées pour emporter un état de choses oppressif et qui s'apaisent en en constituant un nouveau dans lequel elles se trouvent à l'aise et en équilibre. La constitution d'un Etat fédéral est le produit d'un accord. Plusieurs Etats s'associent pour former, par l'abdication partielle de leurs souverainetés, un Etat nouveau et supérieur qui régit au moyen d'organes politiques communs leurs intérêts collectifs. Un échange de volonté a lieu et voilà la base, toute contractuelle, de l'Etat fédéral ainsi fondé. L'Etat fédéral n'est donc pas un produit politique, le résultat d'une commotion intérieure, d'une lutte de forces intestines et du triomphe de certaines ; il est le produit d'un contrat entre des volontés souveraines, d'un contrat, c'est-à-dire d'un acte juridique. Et

(1) Il est à noter également que la Constitution de l'Empire est assimilée, sauf quelques réserves, aux lois ordinaires pour la révision, article 78 : « La Constitution n'est pas, dit LABAND, un pouvoir mystique planant au-dessus de l'Etat ». *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, 2e édit., t. I, p. 546. Cette conception, en un certain sens, fait passer l'acte constitutionnel du domaine politique dans le domaine juridique.

ainsi *la base de tout Etat fédéral*, de l'Empire allemand en particulier, *est une base juridique* (1).

Et comme dans un pareil Etat la base de l'Etat étant contractuelle est juridique, *le fondement des pouvoirs, des organes de l'Etat l'est également.* Dans un état unitaire, en effet, ce qui fait la nature propre de chaque organe de l'Etat, ce qui lui donne sa physionomie propre et le constitue en ses lignes, c'est la force qu'il incarne. Chez nous, par exemple, la Chambre des députés est l'expression la plus directe et la plus sensible de l'opinion publique et de la volonté nationale, et c'est pourquoi elle exerce une prépondérance si exagérée, le Sénat n'est que l'écho quelque peu affaibli des opinions moyennes et c'est pourquoi, sauf quand il se trouve exprimer accidentellement l'opinion générale, il n'a qu'un rôle effacé, et le Pouvoir exécutif, émanation des Chambres, n'est la représentation d'aucune force particulière, et c'est le principe de son incurable faiblesse. Et ainsi toujours, dans les pays unitaires, le fondement de chaque organe de l'Etat étant une une force présente un caractère politique. Dans un Etat fédéral le fondement des pouvoirs est tout autre ; ils sont non plus seulement l'incarnation de forces et de tendances, mais la représentation de personnalités véritables, des Etats particuliers, des gouvernements, de l'unité fédérale. Il y a derrière eux des personnalités du droit public, ils ont un caractère profondément représentatif, ils sont des « *Vertreter* » au sens propre du mot et *c'est là une base d'essence tout particulièrement juridique.*

Dans un Etat fédéral enfin, le droit constitutionnel est orienté tout particulièrement vers les objets d'ordre essentiellement juridique encore.

Dans nos Etats unitaires, la question dominante est la lutte

(1) Les premières constitutions qui ont fait succéder en Allemagne au régime absolutiste le régime constitutionnel ont été des *contrats* entre le Monarque et ses sujets, non des chartes *octroyées*, mais des constitutions *contractées* (voir Borgeaud, *Etablissement et révision des Constitutions*), et Klüber qui au début de ce siècle fonda en quelque sorte les préceptes du droit public nouveau, put dire : « Par sa nature, l'acte constitutionnel est synallagmatique ; les deux parties qui y figurent donnent et reçoivent tour à tour ». *Œffentliches Recht des deutschen Bundes und der Bundesstaaten*, § 283 note e. Il y a donc en Allemagne une tradition ancienne suivant laquelle l'acte constitutionnel apparaît moins comme un acte politique que comme un acte juridique, comme un contrat.

d'influence entre les grands corps de l'Etat, la rivalité et le jeu des forces qu'ils incarnent. On se demande si c'est l'esprit de progrès qui triomphera ou l'esprit de conservation qui l'emportera, et de quel pas dans un sens ou dans un autre on marchera? On se demande si le gouvernement saura en face des Chambres rivales diriger les affaires du pays avec la fermeté et l'indépendance nécessaires, ou s'il tombera sous leur domination? Et la science politique est tout orientée vers ces problèmes capitaux, d'ordre uniquement politique, du balancement et de l'équilibre des tendances, des forces et des pouvoirs dans l'organisation de l'Etat. Dans un Etat fédéral, un premier problème tout autre se pose, qui est celui du partage de la souveraineté et des attributions générales de l'Etat entre l'Etat fédéral et les Etats particuliers. L'Etat fédéral aura-t-il prise directe sur tous ses habitants devenus ses citoyens, ou devra-t-il, pour l'exécution de ses ordres, passer par l'intermédiaire des autorités des différents Etats? Quels seront les intérêts considérés comme collectifs dont on remettra la gestion à l'Etat fédéral, ceux seulement de la défense nationale, ceux des communications et du commerce intérieur, celui de l'unification de la loi ? Ces questions deviennent la partie essentielle du droit constitutionnel, mais comme il ne s'agit plus de luttes d'influences et de forces, mais simplement d'attributions de compétences, ce sont questions d'ordre juridique et non plus politique et c'est ainsi que le droit constitutionnel appliqué à un Etat fédéral est comme détourné de la politique et orienté vers des objets d'ordre juridique.

Nous voyons donc qu'à tous ces points de vue, base de l'Etat, fondement des pouvoirs publics, objet même du droit constitutionnel, la science de l'Etat dans un pays fédéral comme l'Allemagne est tout imprégnée d'esprit juridique et l'on comprend qu'il y a là pour la méthode juridique elle-même un ferme soutien et comme une explication naturelle.

Non moins que la nature de l'Etat, *le régime politique de l'Allemagne a favorisé le développement de l'esprit juridique dans la science allemande.*

Ce régime se définit et par ce que l'Allemagne n'est pas et par ce qu'elle est.

Ce que l'Allemagne n'est pas, c'est un pays de gouvernement parlementaire. Elle offre l'exemple unique, je crois, d'un pays qui, échappant à l'absolutisme de l'ancien régime, dans sa transformation en Etat moderne, n'a pas emprunté à l'Angleterre sa formule politique.

Il faut d'ailleurs le reconnaître, et il est utile de le noter, tout a éloigné l'Allemagne du parlementarisme. Si l'on observe les circonstances historiques de l'Allemagne nouvelle, on voit qu'elle n'est pas le fait d'une révolution (1), d'une insurrection des forces populaires, à la suite de laquelle il aurait fallu donner au pouvoir représentatif de la volonté nationale la suprématie dans le gouvernement, mais qu'elle est au contraire l'œuvre d'un souverain et qui avait dû, pour faire l'Allemagne, vaincre d'abord les résistances des chambres prussiennes. Si l'on analyse les tendances du peuple allemand, on le trouve plus désireux d'unité nationale que de liberté publique, avide surtout de gloire (2), non encore imbu de l'esprit d'égalité qui règne si tyranniquement dans nos masses populaires, car on a pu dire de lui qu'il a encore « le regard hiérarchique » (3), on le voit peu soucieux également de copier les peuples étrangers, mais jaloux au contraire de se bâtir des institutions politiques d'un type original (4). Si l'on note enfin les

(1) « Il n'y a jamais eu en Prusse de révolution, qui, s'imposant à tous les esprits avec l'évidence d'un fait accompli et irréparable, ait bouleversé et entremêlé toutes les couches sociales, renouvelé l'opinion publique et l'âme de la nation. Les idées démocratiques et constitutionnelles y ont pénétré du dehors. » CHERBULIEZ, l'*Allemagne politique*, p. 128.

(2) M. CHERBULIEZ nous donnant en 1870 la psychologie du peuple allemand disait de lui : « Il lui faut de la gloire, de la gloire sonnante et trébuchante, bien qu'il puisse se convaincre par l'exemple de ses voisins que la gloire se paie et que souvent elle se paie fort cher... Il serait inutile de raisonner sur ce point avec les Allemands. Ils sont unanimes à déclarer qu'ils entendent être forts et contraindre le monde à compter avec eux ». L'*Allemagne politique*, p. 13. Les succès de 1870-1871 ne semblent pas avoir rassasié l'appétit de l'Allemagne pour la gloire ; elle lui sacrifie toujours la liberté.

(3) « L'homme du peuple en Allemagne n'aperçoit pas tous les hommes sur le même plan, son œil met dans la société une perspective, et je dirai volontiers qu'il a le regard hiérarchique. L'Empereur, le sujet le voit très haut, tout en haut d'une échelle mystique, dont les plus bas échelons lui paraissent déjà fort respectables ». LAVISSE. *Essai sur l'Allemagne impériale*. Avant-propos, VIII.

(4) A son couronnement (octobre 1861) le roi Guillaume Ier disait : « *Je suis le premier roi qui monte sur le trône depuis qu'il a été entouré d'institutions modernes* ; mais n'oubliant pas que *la couronne ne vient que de Dieu*, j'ai manifesté que je

conditions qui se sont présentées depuis la fondation de l'Empire, on relève la domination du chancelier dont l'empire était l'œuvre et qui entendait en rester le maître (1), puis le développement du socialisme, qui a capté les aspirations de la démocratie allemande pour les tourner surtout vers des revendications économiques et qui d'ailleurs sur le terrain politique dépasserait du premier coup de beaucoup le parlementarisme, et enfin la décadence et le discrédit général de celui-ci à l'heure où il pourrait être question de l'introduire en Allemagne. Et l'on conclura que tout, en effet, a contribué à détourner l'Allemagne du parlementarisme.

Or le parlementarisme auquel l'Allemagne a si complètement tourné le dos, *c'est le régime constitutionnel politique par excellence.* Ce qui en fait l'âme, en effet, c'est le jeu des forces qui animent l'Etat et des pouvoirs qui les incarnent, libres dans une constitution essentiellement souple, constitution aux règles imprécises, que le jeu même de ces forces forme et déforme, ou, pour mieux dire, qui se moulent sur elles.

Ce qu'est l'Allemagne par contre, *c'est un pays de demi-absolutisme.* Le principe monarchique y demeure bien vivant et énergique, fondé sur une espèce de vocation historique de la dynastie souveraine, quand on ne va pas jusqu'à l'appuyer sur le droit divin (2). Sans doute le pouvoir impérial trouve une certaine entrave dans la nécessité du concours du Reichstag pour l'établissement du budget et pour les réformes législatives. Mais ce n'est qu'une limitation, ce n'est pas une domination et le Reichstag par des voies indirectes n'échappe pas à l'autorité impériale. C'est bien là un demi-absolutisme.

l'ai reçue de ses mains ». Ainsi le trône reste en dehors et au-dessus des institutions modernes, la révolution a pu fonder celle-ci, elle n'a pas changé l'assise de celui-là, le pouvoir royal est d'institution divine.

(1) « Les libéraux allemands (ceux qui pourraient être portés vers le parlementarisme) estiment que l'Allemagne est assez riche pour ne rien emprunter à personne, qu'elle doit tout tirer de son fonds, qu'elle est appelée à se créer de toutes pièces des institutions qui ne ressemblent à rien de ce qui se voit ailleurs. Son jour est à la fin venu, c'est à elle de découvrir la vraie justice, la vraie liberté, de fonder l'Etat modèle ». V. Cherbuliez, *l'Allemagne politique*, p. 4.

(2) *L'Allemagne actuelle*, anonyme. « Jusqu'à présent, l'empire d'Allemagne a su résister aux tentatives que l'on a pu faire pour lui imposer le régime parlementaire... La gloire du vieil empereur est telle, le droit directorial du prince de Bismarck est si universellement reconnu, que sauf quelques cerveaux brûlés du Reichstag nul ne songe à y porter atteinte », p. 194.

Or il est facile de voir qu'*autant le parlementarisme est d'essence politique, autant l'absolutisme, ou le demi-absolutisme, est d'essence juridique.*

Sous un pareil régime il ne s'agit plus de luttes de forces et d'influences ; un pouvoir radicalement prime les autres et maintient tout dans les lignes précises de la loi constitutionnelle, tout le corps politique fonctionne ainsi dans la régularité, selon les règles établies, c'est le règne de la loi, du juridisme.

Sous un pareil régime les esprits ne se tournent pas vers la liberté, ils n'aspirent qu'à l'ordre. Le fonctionnement régulier de tous les rouages de l'Etat, le règne de la loi ne sont pas le fait seulement, ils constituent l'idéal.

Enfin un pareil régime s'appuie sur le droit. Tout état de fait peut-être présenté par d'habiles manieurs d'abstractions juridiques comme un parfait système légal. Les docteurs politiques allemands nous en donnent la meilleure preuve. Qu'est-ce en effet que cette théorie de la souveraineté de l'Etat, substituée à la souveraineté nationale ? Qu'est-ce que cette théorie des pouvoirs publics présentés comme les organes de l'Etat, chargés, sans qu'on s'occupe de leur origine, de leur fondement plus ou moins populaire, d'exprimer, ou mieux encore d'élaborer la volonté de l'Etat ? Qu'est-ce que ces doctrines suivant lesquelles l'Empereur et non l'assemblée nationale représente l'Unité du pays, suivant lesquels le Reichstag n'a pas le caractère représentatif ? Qu'est-ce que tout cet appareil juridique, sinon la justification par des concepts juridiques du système semi-absolutiste de l'Allemagne actuelle ?

L'absolutisme favorise donc l'esprit juridique et le substitue à l'esprit politique. Son règne substitue le règne de la loi à celui de la liberté, avec lui la loi remplace la liberté, encore comme idéal, c'est dans les systématisations juridiques qu'il cherche sa justification. Et c'est ainsi que le régime politique en Allemagne incline, lui aussi, la science politique vers ce que j'appelle le juridisme.

Nouveauté de la Constitution allemande, caractère fédéral de l'Empire, règne d'un gouvernement semi-absolu, ce sont là les *causes de l'emploi de la méthode juridique* par la science allemande.

Mais *ces causes sont* absolument exceptionnelles et *spéciales à l'Allemagne*. Et c'est pourquoi l'exemple de la science allemande adoptant la méthode juridique ne saurait nous toucher : elle a ses raisons pour en servir. Mais transporter cette méthode en un pays aux institutions anciennes, unitaires et libérales, en France, par exemple, ce serait commettre un non sens radical.

MAURICE DESLANDRES
Professeur de droit constitutionnel
à la Faculté de droit de l'Université de Dijon.

(A suivre).

SÉPARATION DES POUVOIRS

ET

SÉPARATION DES FONCTIONS

(*2e Article*)

SOMMAIRE. — 6. Raisons de séparer la fonction de juger des deux autres. — 7. A quelles conditions pourra-t-on considérer les fonctions d'administrer et de juger comme séparées ? — De nos tribunaux judiciaires et de nos tribunaux administratifs à ce point de vue.

6. — Faut-il remettre en des mains différentes les trois fonctions que nous venons de décrire ? — Nous ne voulons insister que sur la nécessité de séparer la fonction de juger des deux autres.

1° Il ne faut pas que la fonction de juger soit exercée par le législateur ni sous sa dépendance.

Le juge doit appliquer la loi telle qu'elle est. Il est très important pour la liberté et la sécurité des citoyens qu'il y ait dans cette application de la loi le moins d'arbitraire possible. Supposez que le juge se permette de substituer à la loi son sentiment ou ses vues personnelles : les citoyens ne sauraient plus ce qu'ils ont le droit de faire ou de ne pas faire ; le jugement serait une loi faite par le juge lui-même pour un cas particulier, pour deux personnes qu'il connaît peut-être, avec qui il peut avoir des sympathies ou antipathies, non pas seulement de caractère personnel, mais d'un caractère général, comme celles qui résultent de l'identité ou de la diversité de position sociale, d'idées, ou de parti. Pour se réduire à son rôle et en prendre bien l'esprit, il faut que le juge considère la loi comme quelque chose de supérieur et

(1) V. n° de mars-avril 1900.

en dehors de sa portée : il faut qu'elle émane d'un pouvoir autre que le sien.

Le pouvoir législatif entraîne avec lui des habitudes d'esprit radicalement opposées à celles que doit revêtir le juge. C'est le pouvoir souverain par excellence ; il s'exerce dans une indépendance absolue. Le législateur a pour habitude et presque pour mission d'innover, d'introduire des changements ; le juge, au contraire, est le soutien des règles existantes, il doit les fortifier par une application répétée.

Si le législateur jugeait, se bornerait-il à appliquer la loi qu'il a faite, qu'il a le droit de modifier et de remplacer ? S'assujettirait-il à en rechercher laborieusement le sens, alors qu'il a le droit d'interprétation souveraine ? « Il pourrait indifféremment appliquer la loi comme juge ou la modifier comme législateur (1) ». Cela fausserait à la fois la fonction législative et la fonction de juger. On passerait fatalement et très vite de l'état de droit où les pouvoirs publics sont dominés par des lois à l'état de droit contraire et à l'insécurité qui l'accompagne.

Dans les causes criminelles ou politiques, le législateur se laisserait aisément emporter par la raison d'Etat. Et si l'on suppose une époque de divisions comme la nôtre, le législateur qui est essentiellement un personnage politique, pourrait-il, dans ses jugements, s'élever au-dessus des questions de parti ?

La séparation des pouvoirs législatif et judiciaire fait partie de notre droit public depuis 1790. Cependant le pouvoir législatif peut exercer la fonction de juger dans deux cas exceptionnels. Aux termes de l'art. 9 de la loi du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, « le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger, soit le président de la République, soit les ministres », et aussi « pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat ». La loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics, ajoute, art. 12 : « Le président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés, et ne peut être jugé que par le Sénat. Les ministres peuvent

(1) Henrion de Pansey, *De l'autorité judiciaire en France*, ch. III.

être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat. Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du président de la République, rendu en Conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'Etat ». Pour apprécier cette dérogation au principe, il faut, à notre avis, distinguer le jugement du président de la République et des ministres d'une part, d'autre part le jugement des autres personnes prévenues d'attentat contre la sûreté de l'Etat.

Dans le premier cas, la dérogation se justifie par la nécessité de maintenir le principe de l'unité du gouvernement, encore plus essentiel peut-être que celui de la séparation des pouvoirs. Il est indispensable que les pouvoirs soient séparés : pouvoir législatif en de certaines mains, pouvoir exécutif en d'autres, pouvoir judiciaire en d'autres. Il faut cependant que ces trois pouvoirs concourent ; il faut qu'ils régissent ensemble la société, ce qui nécessite entre eux un certain concert. Ce concert est plus nécessaire entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif qu'entre le pouvoir judiciaire et les deux autres. Le pouvoir judiciaire a un rôle très spécial, relativement restreint, quoique fort important : il est environné d'entraves et de limites très particulières ; il n'est maître ni de son mouvement, ni de son repos ; il est très facile de le maintenir dans sa sphère propre, et nos lois ont pris toutes les précautions nécessaires pour cela. S'il se borne à trancher les procès autrement que les deux autres pouvoirs ne le désireraient, il n'y a pas de mal : la marche des affaires n'est pas en souffrance ; la sûreté de l'Etat, l'unité du gouvernement ne sont point menacées. Non seulement cette divergence entre le pouvoir judiciaire et les deux autres n'est pas en principe un mal, elle est plutôt un bien : elle atteste la liberté, l'indépendance du pouvoir judiciaire ; elle est une garantie pour les citoyens. C'est précisément pour que cette liberté et cette divergence du pouvoir judiciaire pût se produire qu'on a imaginé le principe de la séparation des pouvoirs. La sûreté de l'Etat et l'unité du gouvernement ne seraient menacées que si le pouvoir judiciaire, au lieu de se borner à trancher les procès dans un sens ou dans l'autre,

sortait de ses attributions, et suspendait l'exécution des lois, on tentait de s'emparer d'une partie du pouvoir législatif ou exécutif ; le pouvoir judiciaire en est empêché par le Code pénal, art. 127, qui prévoit les causes de forfaiture et, parmi ces causes, celle que nous venons d'indiquer. Donc, pour maintenir l'unité du gouvernement, on n'a à prendre des mesures contre le pouvoir judiciaire que dans les cas où il sortirait de sa sphère d'action. Hors de ces cas, les divergences du pouvoir judiciaire avec les deux autres n'ont aucun inconvénient, elles sont plutôt un bien. Le concert qui lui est imposé avec les deux autres pouvoirs est bien moins intime, bien moins constant, que celui des deux autres ensemble. — Pour les deux autres, en effet, il faut qu'ils soient constamment d'accord. Le pouvoir qui fait les lois et celui qui les exécute doivent être incessamment dans une étroite harmonie. Pour assurer cette harmonie, on a pris divers moyens (1). Le chef du pouvoir exécutif participe dans une certaine mesure, par ses ministres, à la confection des lois : il n'est pas étranger à l'élaboration des lois qu'il sera chargé d'appliquer, cela déjà facilite l'harmonie. Le pouvoir législatif inspire constamment la politique générale, c'est-à-dire les actes du pouvoir exécutif, en fournissant les ministres qui, pris généralement dans le Parlement, sont la représentation du pouvoir législatif et portent dans tous les actes du gouvernement ou de l'administration l'esprit de celui-ci. Les ministres sont le trait d'union nécessaire et permanent entre le pouvoir législatif d'où ils sortent, et le pouvoir exécutif qui les a choisis dans une certaine mesure, et qui ne peut rien faire sans eux. Par les ministres, le pouvoir législatif a toujours une main dans les actes de l'exécutif. Non seulement les ministres sortent du Parlement, mais ils sont à tout moment responsables de leurs actes devant lui : ils sont donc obligés de s'inspirer des tendances du Parlement dans la direction du pouvoir exécutif. Ces précautions suffisent ordinairement pour assurer le concert des

(1) Nous empruntons ici quelques traits particuliers à notre constitution, au régime parlementaire en général ; mais la nécessité d'assurer l'unité du gouvernement s'impose sous toute espèce de régime et conduit dans certains cas exceptionnels à remplacer le pouvoir judiciaire, soit par le législatif, soit par l'exécutif.

deux pouvoirs. Cependant il peut se présenter des cas extrêmes; qu'un ministère vienne à entrer en lutte ouverte avec le Parlement, prétende se maintenir par la force, viole la constitution : les moyens purement politiques ne suffiront plus alors, il faudra recourir aux moyens de justice. Qui exercera la juridiction dans ce cas? Il s'agit d'un débat entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif : c'est le premier qui accuse, le second qui est accusé; celui-ci est accusé d'avoir violé les droits de celui-là. Le pouvoir judiciaire, s'il était appelé à trancher ce litige, serait, en la circonstance, — c'est la seule, — supérieur à la fois au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif; et cette supériorité détruirait tout concert entre les pouvoirs publics : il suffirait qu'il donnât raison à l'exécutif et tort au législatif, pour que l'on fût acculé à un conflit insoluble. L'unité de gouvernement veut donc qu'alors, et par dérogation aux principes ordinaires, la juridiction appartienne au Parlement lui-même (1).

Le Sénat peut encore être constitué en cour de justice pour juger, non plus le Président de la République ou les ministres, mais n'importe qui, prévenu d'attentat contre la sûreté de l'État. Cette seconde dérogation aux principes nous paraît beaucoup moins justifiée que la précédente. La précédente repose sur une nécessité constitutionnelle inéluctable; celle-ci sur une prétendue nécessité de salut public. On craint qu'il y ait des coupables trop puissants, pour que l'action de la justice ordinaire soit efficace ou suffisante. On craint que les tribunaux soient trop indépendants, ou trop lents à discerner les périls politiques du régime : et cependant les membres en sont nommés par le président de la République. On craint surtout qu'institués pour condamner par des raisons de droit, ils se refusent à condamner pour des raisons purement politiques. Ces considérations militent contre l'exception dont il s'agit, bien plus qu'elles ne la justifient. Un système de tribunaux bien conçu devrait suffire à juger tous les citoyens autres que les ministres en fonctions (ou le président de la

(1) Cette conclusion s'imposerait encore avec plus de force, si, au lieu de raisonner sur une constitution comme la nôtre à pouvoir exécutif très faible et très dépendant, nous raisonnions sur une constitution monarchique ou sur une constitution républicaine analogue à celle des Etats-Unis de l'Amérique du Nord.

République) (1). En dehors des ministres, il n'est qu'une catégorie de coupables qu'il puisse être légitime de déférer au Sénat constitué en Haute Cour de justice : ce sont les membres des tribunaux eux-mêmes, au cas unique et qui paraîtra invraisemblable, — mais il faut tout prévoir, — leur forfaiture *concertée* et dirigée contre les autres pouvoirs publics. L'article 127 du Code pénal prévoit et punit les actes par lesquels les juges, sciemment, se révolteraient contre la loi ou empiéteraient, soit sur l'autorité législative, soit sur l'autorité administrative. Si de pareils actes émanent d'un tribunal ou d'un juge isolé, le corps judiciaire lui-même appliquera cet article aux coupables ; mais si l'on était en présence d'une révolte ou d'empiétement du corps judiciaire tout entier, il faudrait que les autres pouvoirs se défendissent eux-mêmes, et que le Sénat, investi pour cette fois du droit de juger, rappelât le pouvoir judiciaire à l'ordre. Ce serait une dérogation tout à fait analogue à celle que nous avons signalée pour les ministres, et fondée sur la même raison (2).

(1) Encore en ce qui concerne les ministres en fonctions, ne dessaisirions-nous les tribunaux que des accusations émanées du Parlement, qui ont pour objet de faire respecter ses droits ou les droits de la nation. Les actions en responsabilité, soit civile, soit pénale, formées par les particuliers contre les ministres ne sont possibles que si les tribunaux ont le droit d'en connaître. Dessaisir les tribunaux ici serait proclamer l'irresponsabilité des ministres envers les administrés, chose monstrueuse à notre avis.

(2) Cette précaution prise, on pourrait rétablir les tribunaux dans l'indépendance et la grande situation de nos anciens Parlements, sans craindre qu'il en résulte aucun danger pour l'unité du gouvernement et le concert indispensable entre les pouvoirs publics. Les embarras que nos anciens Parlements ont causé à la monarchie ne venaient pas de ce qu'ils étaient trop puissants pour l'exercice de leur fonction propre, mais de ce qu'ils en sortaient constamment pour usurper ou entraver la puissance législative et exécutive, laquelle, de son côté, empiétait tant qu'elle pouvait sur la fonction de juger. L'enseignement à tirer de là, c'était d'enfermer les différents pouvoirs dans leur domaine respectif, non pas de tenir l'ordre judiciaire en défiance et de le subordonner le plus possible au pouvoir exécutif. L'histoire mal comprise de nos anciens Parlements a donné naissance à une série de préjugés fort puissants chez nous : par exemple, que la liberté légitime de l'administration et le respect intégral de son domaine sont incompatibles avec le contrôle des tribunaux indépendants ; que c'est une prérogative essentielle du chef de l'Etat de composer les tribunaux avec une liberté presque absolue, droit qui n'appartenait même pas à nos anciens rois dans les derniers siècles ; que c'est au chef de l'Etat à disposer de l'avancement des juges ; qu'il est naturel de multiplier les occasions d'avancement, c'est-à-dire les moyens d'agir sur l'esprit des juges, et d'épurer la magistrature, quand les pouvoirs politiques ayant été brusquement changés, l'esprit de la magistrature n'est

2° Quelles raisons y a-t il de séparer la fonction de juger de la fonction d'administrer?

Les administrateurs, nous parlons surtout des autorités administratives, ministres, préfets, maires, sont nécessairement mêlés aux luttes de leur époque : les uns sont des personnages politiques, les autres subissent l'influence de la politique. Si nous osions, nous dirions même qu'il faut qu'il en soit ainsi ; mais il y a une mesure à observer qui est très délicate. Une administration de combat est une mauvaise administration ; une administration qui serait étrangère aux aspirations de son temps ne serait plus une administration. Les administrateurs sont donc, bon gré mal gré, sous l'empire d'autres considérations que celles du droit pur. — Il faut, au contraire, que la fonction de juger s'exerce au fond des palais de justice, loin des passions, des querelles de parti, des soucis de la politique au jour le jour, avec l'unique et sereine préoccupation du droit. Quand un gouvernement comme le Directoire, — je ne parle pas de la Convention, — s'arroge le droit, qui n'appartient qu'aux juges, de prononcer des peines, ou couvre ses fonctionnaires contre toute responsabilité en paralysant la justice civile et pénale, il n'y a plus de sécurité pour la liberté et les droits des citoyens.

Si nous supposons particulièrement qu'il s'agisse de connaître des violations de droit commises par l'administration, l'administration est dans une sorte d'impossibilité d'en connaître d'une façon impartiale : elle serait en réalité juge et partie. Déférez à un ministre ses propres violations du droit, le droit n'aura guère de garanties ; déférez-lui les violations de droit commises par son subordonné, ce sera encore un peu la même chose : si la violation de droit n'a pas été commise pour le plaisir, mais par une nécessité plus ou moins bien comprise d'administration, il est à craindre que le ministre, administrateur avant tout, ne soit placé au même point

plus suffisamment conforme au leur. Il est commode pour un gouvernement d'avoir des tribunaux à son image ; mais qu'y gagnent la justice, la liberté, les garanties du droit, qu'on se propose d'assurer par la séparation des pouvoirs ? Pour mettre une liberté comme la liberté de la presse hors des atteintes du gouvernement, on ne la laisse plus sous la sauvegarde des tribunaux, on la place sous la sauvegarde du jury.

de vue que son subordonné. Nous ne voulons pas dire qu'un administrateur ne puisse rendre en aucun cas de décision impartiale et désintéressée : il suffit que l'impartialité lui soit difficile pour que le droit exige d'autres garanties.

La constitution d'un ordre judiciaire acceptable exige que ses membres soient indépendants du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ; la constitution d'une administration raisonnable, viable, exige que les administrateurs, ceux tout au moins qui sont des autorités administratives, soient constamment dans la dépendance de leurs chefs hiérarchiques, et ceux-ci constamment sous le contrôle politique des Chambres.

Si les administrateurs sont chargés de juger, seront-ils, pour juger, soumis aux règles de la fonction administrative ou de la fonction juridictionnelle ? — Si aux règles de la fonction administrative, comme c'était le cas à l'époque révolutionnaire, ils pourront refuser de répondre aux réclamations des citoyens, et dans le cas où cela se produira il n'y aura plus de justice ; ils ne seront point astreints à la nécessité d'instituer par devant eux un débat contradictoire, ni de tirer leur conviction de ce débat, en d'autres termes ils pourront trancher les procès à la manière du nœud gordien, ce qui est encore la négation de toute justice (1).

Si les administrateurs, pour juger, sont soumis aux règles de la fonction juridictionnelle et cessent d'être régis par celles qui dominent l'exercice de la fonction administrative, alors nous n'aurons toujours pas un juge bien placé pour être impartial, mais nous aurons un premier dessin de séparation entre les fonctions d'administrer et de juger, bien insuffisant il est vrai.

(1) Il faut remarquer que l'époque où ce système a fleuri chez nous pour le contentieux administratif, l'époque révolutionnaire, est celle où l'on a voulu supprimer les formes, l'instruction des procès, les avoués, et même les conditions de capacité chez les juges. La Convention, dès sa seconde séance (22 septembre 1792), décréta que tous les corps judiciaires seraient renouvelés et que les juges pourraient être choisis indistinctement parmi tous les citoyens. Quelqu'un objecta que peut-être il serait bon que le juge connût les lois, puisqu'il est chargé de les appliquer ; Danton répondit que « la justice doit se rendre par les simples lois de la raison », et que ce que l'on demandait, c'était « qu'un homme de bon sens vînt rectifier l'esprit de dubitation qu'ont souvent les hommes barbouillés de la science de la justice ». C'est par des considérations analogues

Ici nous nous trouvons amené à examiner l'importante question de savoir à quelles conditions on pourra considérer les deux fonctions comme séparées. Mais avant d'aborder cet ordre d'idées, nous ferons une dernière observation sur la nécessité de séparer la fonction de juger des deux autres.

La séparation de la fonction de juger des deux autres est, de beaucoup, celle qui intéresse le plus la liberté et les droits des citoyens. Henrion de Pansey, dans son *Traité de l'autorité judiciaire* (Ch. II), ne craint pas de dire : « Si l'on veut y faire attention, on reconnaîtra qu'il y a dans l'Europe plusieurs gouvernements qui ne diffèrent guère de ceux d'Asie que par l'indépendance de l'ordre judiciaire : les derniers font horreur et les autres n'effraient personne ».

7. — A quelles conditions pourra-t-on considérer les fonctions d'administrer et de juger comme séparées ?

La confusion absolue, ce sont les autorités administratives jugeant elles-mêmes sans être soumises aux règles qui dominent la fonction de juger. Le droit de la période révolutionnaire nous en fournit un exemple dans la façon dont était organisé le contentieux administratif.

La séparation absolue n'existe que si les décisions de justice sont à l'abri de toute atteinte de la part du pouvoir exécutif, et si elles sont rendues par des hommes étrangers à la fonction administrative ou gouvernementale, sur lesquels le gouvernement ni l'administration ne peuvent exercer aucune influence directe ou indirecte. Le droit de la période révolutionnaire nous en fournit encore un exemple dans la façon dont était organisé le contentieux judiciaire : les jugements

qu'on avait fait adopter à l'Assemblée constituante le système qui consiste à remettre à l'administration elle-même le jugement du contentieux administratif : « Vous avez établi dans chaque département un directoire administratif de huit membres, et dans chaque district un directoire de quatre membres ; ces directoires doivent conduire toutes les affaires de l'administration : pourquoi ne videraient-ils pas les questions contentieuses qui en dépendent ? Le comité veut que les affaires soient jugées sans frais et sur simple mémoire : les administrateurs sont sans doute plus propres que les juges à vider ces différends avec ce dégagement de tout appareil de chicane » (Pezorne, député du Tarn, 27 mai 1790). On semblait avoir oublié à cette époque les conditions les plus essentielles de la fonction de juger et toutes les différences qui la séparent de la fonction d'administrer.

émanaient d'hommes étrangers à la fonction administrative ou gouvernementale ; ces hommes, étant inamovibles, ne pouvaient être révoqués par le pouvoir exécutif ; ils n'étaient pas non plus choisis par le pouvoir exécutif, et par conséquent celui-ci ne pouvait pas agir sur eux par l'espoir de l'avancement (1).

Les esprits absolus, ceux qui pensent que juger le contentieux administratif c'est encore administrer, et ceux qui pensent que la séparation des pouvoirs n'existe pas si elle comporte des degrés, doivent préférer ces deux types d'institutions à tous autres.

En dehors de ces deux types, il n'y a que des degrés de confusion ou de séparation très divers, que nous qualifierons confusion ou séparation des fonctions, suivant qu'ils se rapprocheront davantage du premier type ou du second. — Les autorités administratives chargées de juger le contentieux administratif, avec nécessité d'observer les règles de la fonction de juger, ce n'est pas la confusion absolue, mais c'en est très voisin, parce que les autorités administratives ne peuvent pas juger impartialement leurs propres actes ou les actes qu'elles ont inspirés, et que, n'eussent-elles pas inspiré ces actes, elles ne peuvent pas avoir l'*esprit* d'un juge, je veux dire l'unique préoccupation de sauvegarder le droit, de le faire respecter. — Le Sénat, corps politique, ayant la faculté de casser les jugements sous prétexte qu'ils sont attentatoires à la sûreté de l'Etat (sénatusconsulte du 16 thermidor an X, organique du Consulat à vie, art. 55), c'est une confusion partielle, une dérogation inadmissible au principe de la séparation. — Le ministre de la justice, qui est essentiellement agent du pouvoir exécutif et personnage politique, ayant le droit de présider les Cours d'appel ou la Cour de cassation, et par conséquent de prendre part à l'exercice de la justice (sénatusconsulte du 16 thermidor an X, art. 80 ; loi du 16 septembre 1807, art. 4 ; loi du 20 avril 1810, art. 59), c'est encore une confusion partielle, injustifiable. — Le Conseil d'Etat

(1) Malheureusement, les juges étaient élus par un corps électoral très mal conçu, et, s'ils étaient inamovibles, ils n'étaient élus que pour un temps déterminé : ce qui constituait un système déplorable, mais ne fait rien à notre raisonnement.

jugeant, mais sans pouvoir propre, ce qui implique faculté pour le chef de l'Etat de ne pas consacrer sa délibération ou d'en prendre le contre-pied : confusion. — Le Conseil d'Etat jugeant avec un pouvoir propre, c'est un type de séparation mitigée, si d'ailleurs nous supposons ce Conseil suffisamment indépendant *en fait* du pouvoir exécutif, ce qui est une question à vérifier. Il est en tous cas infiniment moins grave de confier la fonction de juger à des corps qui ne prennent part à l'exercice de la fonction administrative qu'à titre auxiliaire et sous forme consultative, qu'aux autorités administratives qui font elles-mêmes les actes administratifs et en sont les seuls auteurs responsables (1). — Le préfet présidant le Conseil de préfecture quand celui-ci juge, et y ayant voix prépondérante : confusion. — Toutes les fois qu'un tribunal administratif est composé de telle façon que l'administration peut à volonté y faire prévaloir son sentiment, confusion : c'est alors l'administration qui juge, sous les apparences d'un tribunal. Tel est, à notre avis, le cas pour les conseils de l'instruction publique. — Notre ordre judiciaire actuel ne réalise qu'un type de séparation approchée, parce que, s'il est couvert par l'inamovibilité contre les révocations, il est soumis à l'influence de l'exécutif par le droit qu'a le chef de l'Etat de choisir les membres des tribunaux et de disposer de l'avancement.

M. Jacquelin, — nous ne songeons pas à lui en faire un reproche — ne se pose pas la question de savoir à quelles conditions on pourra considérer la fonction d'administrer et la fonction de juger comme séparées. Il a ses idées à cet égard, et — c'est un procédé parfaitement légitime — il en fait l'application directe aux tribunaux judiciaires quand il les rencontre sur son chemin, aux tribunaux administratifs dans une étude spéciale et détaillée. Or, ses idées, autant que nous avons pu le constater par l'application qu'il en fait, diffèrent assez sensiblement des nôtres. Nous croyons devoir y insister, parce que c'est un point important et que ce nous sera l'occa-

(1) M. Jacquelin exprime la même opinion en très bons termes : « Mieux vaut encore confier la connaissance du contentieux administratif à des conseils, à des administrateurs délibérants, que de l'abandonner à l'administration active elle-même » (p. 179).

sion de saisir l'une des tendances et comme l'esprit de son ouvrage.

Il exagère l'idée de séparation quand il parle des tribunaux judiciaires, quand il parle aussi, nous le verrons, de la Cour des comptes qui a une organisation quasi-judiciaire; il exagère l'idée de confusion, quand il parle des tribunaux administratifs, du plus important tout au moins, le Conseil d'Etat. Il regarde les tribunaux judiciaires comme un type de séparation absolue, le Conseil d'Etat comme un type de confusion plus accentué qu'il n'est : il arrive ainsi à en faire deux types d'institutions extrêmes et opposés. Pour nous, ce sont des types presque voisins, en tout cas beaucoup moins contrastants.

Voyons d'abord ce qui se rapporte aux tribunaux judiciaires.

Ces tribunaux ne réalisent qu'un type de séparation approchée, parce que, s'ils ont l'inamovibilité, ils restent dans la dépendance de l'exécutif par le droit qu'a le chef de l'Etat de nommer les magistrats et de régler leur avancement. M. Jacquelin n'est pas de cet avis. Pour lui, l'inamovibilité suffit à assurer l'indépendance du juge à l'égard du pouvoir exécutif; c'est le seul élément dont il faille tenir compte à ce point de vue. « L'inamovibilité des juges est la garantie de leur indé-« pendance... Les auteurs qui nient l'existence du pouvoir ju-« diciaire font remarquer que cette indépendance en réalité « fait défaut, parce que les juges tiennent leur puissance du « pouvoir exécutif qui les nomme.... Le mode de recrutement « est étranger à la question ; il n'apparaît que comme solu-« tion de la meilleure désignation des individus les plus aptes « à juger (p. 18, 19) ».

Nous croyons que M. Jacquelin se trompe. Sans doute, quand on détermine le mode der ecrutement des tribunaux, il faut se préoccuper d'arriver à désigner les individus les plus aptes, ce doit même être la préoccupation première ; mais ce nous paraît une erreur de penser que l'autorité qui choisira les magistrats et qui disposera de leur avancement sera sans moyen d'influer sur leur esprit et, indirectement, sur certaines de leurs décisions, celles précisément qui intéresseront le gouvernement. Avec le droit de nommer les magistrats presque sans conditions, un gouvernement qui a de la suite dans les

idées et dans les actes peut, en l'espace de vingt ou trente ans, modifier sensiblement l'esprit général du corps judiciaire. Avec le droit de disposer de l'avancement, cela ira même beaucoup plus vite. L'avancement est bien plus commode que la révocation : la révocation est une mesure brutale, l'avancement est discret, on s'y laisse prendre d'une façon insensible, on ne s'aperçoit pas qu'on y cède, et le public n'y voit rien.

Nous nous demandons si, dans un temps où l'opinion publique est une puissance, la suppression de l'avancement ne serait pas plus efficace que l'inamovibilité pour assurer l'indépendance des juges.

Nous comprenons à merveille qu'à une époque où l'on cherchait sincèrement, à droite comme à gauche, à assurer l'indépendance de la magistrature à l'égard du gouvernement, en 1871, on ait proposé divers systèmes pour enlever au pouvoir exécutif la nomination et l'avancement tout au moins pour limiter sa liberté de nommer et de faire avancer (1).

M. Jacquelin reconnaît lui-même, à une autre occasion, que le mode de recrutement est un élément décisif pour ap-

(1) Nomination par le corps judiciaire immédiatement supérieur à celui qu'il s'agit de composer ou compléter, entre trois candidats présentés par un collège électoral très spécial (projet déposé par E. Arago, le 27 août 1871, élaboré par une commission extra-parlementaire dans laquelle figuraient Faustin-Hélie et Valette); nomination au concours (projet Bérenger, déposé le 24 juin 1871, *Journ. Off.*, 15, 16, 17 juillet 1871) ; nomination par le chef de l'Etat, mais sur des listes de présentation de trois candidats dressées par le corps judiciaire (projet élaboré par une commission de l'Assemblée nationale et accepté par Dufaure, ministre de la justice). Malheureusement, après avoir discuté ces projets les 8 et 9 février 1872 en première lecture, les 20, 21, 22, 23 février en seconde lecture, et avoir voté le principe du projet de la commission, l'Assemblée fut entraînée par d'autres travaux et ne revint jamais à ce sujet. D'autres propositions analogues ont été faites en 1877 par J. Favre (*Journ. Off.*, 7 mai 1877), en 1881 par Tenaille-Saligny et par Jules Simon (V. rapport Bérenger au nom de la commission du Sénat, *Journ. Off.*, 10 mars 1881, doc. p. 209). Contre l'avancement, v. le duc de Broglie, *Vues sur le gouvernement de la France*, ch. 3, § 2 ; M. Goblet, dans les discussions de 1872 à l'Assemblée nationale ; J. Favre, dans son projet de 1877. La loi du 30 août 1883 a réduit l'avancement en n'admettant plus qu'une classe de cours d'appel au lieu de trois, et que trois classes de tribunaux de première instance au lieu de six. Napoléon Ier s'était réservé le droit de renouveler tous les trois ans les présidents des cours et tribunaux (loi 27 ventôse an VIII, art. 14 et 25) ; la première nomination ne devait même être faite que pour un an ; le sénatusconsulte du 28 floréal an XII, organique de l'Empire, art. 135, décida que les présidents de la Cour de cassation et des Cours d'appel seraient désormais nommés à vie.

précier l'esprit d'un tribunal (1) : il nous présente le Conseil d'État comme devant avoir l'esprit du pouvoir législatif ou du pouvoir exécutif, suivant qu'il sera composé de membres nommés par le pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif (2).

Ce que M. Jacquelin dit de la nomination des conseillers d'Etat, nous le disons, et, sous peine d'inconséquence, il doit le dire lui-même, de la nomination des magistrats judiciaires. Sans doute, le mode de recrutement n'est pas la seule circonstance qui influe sur l'esprit d'un corps constitué, mais c'est une circonstance très importante.

Nous nous croyons donc fondé à dire que, la nomination et l'avancement appartenant à peu près sans conditions au pouvoir exécutif, notre ordre judiciaire actuel ne réalise qu'un type de séparation approchée. On peut s'en contenter, mais à quoi bon s'y tromper? Il est essentiel de ne s'y pas tromper, si l'on veut apprécier exactement le degré de séparation ou de confusion qui existe entre nos tribunaux administratifs et l'administration. On juge des tribunaux administratifs par comparaison avec les tribunaux judiciaires : toute erreur qui

(1) P. 68. Il se demande si le tribunal des conflits doit être « considéré comme un tribunal mixte », ou « comme une juridiction administrative ». C'est, dit-il, une juridiction administrative. D'abord, en raison de ce que le ministre de la justice y siège et peut être appelé à départager les représentants de l'ordre judiciaire et de la juridiction administrative. « Mais il y a une autre considération *bien plus décisive*, qui commande cette manière de voir. C'est que le régime qui nous régit actuellement n'est plus ce qu'il était d'après la loi du 24 mai 1872. L'art. 25 de la loi du 24 mai 1872 est bien encore en vigueur en ce sens que le tribunal des conflits continue à se composer des divers éléments qu'il indique ; néanmoins l'ensemble de la construction a été détruit, car l'art. 3 de la loi du 24 mai 1872 *qui faisait nommer les conseillers d'Etat par le pouvoir législatif* a été abrogé par l'art. 4 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 *qui a rendu leur nomination au chef du pouvoir exécutif :* de la sorte aujourd'hui l'élément administratif, représenté par les conseillers d'Etat et par le ministre, se trouve dominant au sein du tribunal des conflits, et il a plus de chances de l'emporter sur l'élément judiciaire. »

(2) Ajoutons la façon dont M. Jacquelin caractérise le tribunal des conflits entre 1872 et 1875. « Ce tribunal comprend des éléments divers : des conseillers à la Cour de cassation et, en nombre égal, des conseillers d'Etat élus par l'Assemblée législative (élus par leurs collègues, mais à ce moment tous les conseillers d'Etat sont nommés par l'Assemblée législative), enfin le ministre de la justice qui préside et a voix prépondérante en cas de partage d'opinions : dans ce tribunal, semble-t-il au premier abord, *les trois pouvoirs se trouvent représentés dans une certaine mesure* » (p. 66).

accroît le contraste entre les uns et les autres intéresse le jugement qu'on portera sur les tribunaux administratifs, alors même qu'elle ne paraît concerner que les tribunaux judiciaires.

M. Jacquelin examine longuement dans sa seconde partie, (p. 170), la question de savoir jusqu'à quel point les tribunaux administratifs sont confondus avec l'administration ou séparés d'elle. A notre avis, il exagère la confusion des tribunaux administratifs avec l'administration, leur dépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Ici, comme précédemment, son ouvrage nous paraît donner une impression excessive et qui ne correspond pas exactement à la réalité des faits.

M. Jacquelin commence par discuter les conditions d'une organisation rationnelle des tribunaux administratifs (p. 171).

Si l'on admet une juridiction administrative distincte de l'ordre judiciaire, il faut, dit-il, l'organiser de façon à la rendre indépendante de l'administration aussi bien que des particuliers.

Cet idéal de M. Jacquelin est aussi le nôtre. En réalité, nous sommes d'accord avec lui sur la façon dont le contentieux administratif devrait être organisé ; ce sur quoi nous différons, c'est sur la manière d'apprécier le contentieux administratif tel qu'il est organisé.

« A l'aide de quel moyen pratique assurer cette indépendance de la juridiction administrative ? Un seul moyen apparaît possible : conférer à cette juridiction une organisation toute judiciaire en décidant notamment l'inamovibilité des juges administratifs (p. 171). » Nous sommes partisan de l'inamovibilité des juges administratifs, comme M. Jacquelin ; mais sans aller jusqu'à croire qu'à défaut de l'inamovibilité l'indépendance soit impossible, ni qu'avec la seule inamovibilité l'indépendance soit toujours suffisante.

Des juges administratifs inamovibles, continue M. Jacquelin, ne pourront être que des juges : car on ne conçoit pas des administrateurs inamovibles, ni même des conseils administratifs inamovibles. Nous sommes aussi opposé que M. Jacquelin à ce que les autorités administratives soient chargées de juger. Sans y attacher autant d'importance que lui, nous regarderions comme préférable que les tri-

bunaux administratifs ne fissent pas fonction de conseil administratif ; mais nous ne voyons pas bien les raisons qui s'opposeraient à ce que des conseils administratifs, des corps de simples « donneurs d'avis », fussent inamovibles. Nos conseillers d'Etat le sont en fait, sinon en droit. En Espagne les membres du tribunal supérieur du contentieux administratif sont inamovibles et font cependant partie du Conseil d'Etat, corps administratif délibérant : c'est M. Jacquelin qui nous le fait remarquer (p. 172), M. Jacquelin nous dit : Les administrateurs délibérants « ne sont que des donneurs d'avis ; il faut donc que le pouvoir qui les consulte soit toujours à même de les congédier et de les remplacer s'il vient à s'apercevoir que les conseils qu'il a suivis ont produit de mauvais résultats » (p. 225). Nous inclinerions à croire, au contraire, que des conseils émanés de gens indépendants auraient plus de valeur ; et nous craignons que le pouvoir, s'il use de la faculté de remplacer ses conseillers, en use, non pour avoir de meilleurs avis, mais des avis plus conformes à ses désirs.

Pendant que nous en sommes à discuter l'organisation rationnelle de la juridiction administrative, signalons un point sur lequel nous ne partageons pas complètement les idées de M. Jacquelin. Il reproche aux tribunaux administratifs d'avoir l'esprit trop administratif (p. 240) et il ajoute : « Cela tient à ce double motif qu'en pratique les membres de ces juridictions ou bien sont recrutés dans l'administration active, ou bien aspirent à y entrer et y entrent en effet, de façon que l'administration active est comme la pépinière et comme le déversoir de ces juridictions ». Nous regarderions, au contraire, comme une qualité pour les tribunaux administratifs d'être, en partie, sinon en totalité, composés d'anciens administrateurs empruntés soit à l'administration délibérante, soit même à l'administration active : nous y verrions la garantie d'une compétence spéciale ; nous compterions sur la nouvelle fonction exercée, sur le modelé intérieur que toute fonction donne à celui qui l'exerce, pour maintenir leur esprit administratif dans des limites raisonnables, pour les empêcher de sacrifier le droit aux nécessités administratives. En revanche, nous serions opposé, comme M. Jacquelin, à ce que les membres des tribu-

naux administratifs pussent rentrer dans l'administration ; nous y serions opposé, comme nous sommes opposé au droit du pouvoir exécutif de disposer de l'avancement dans les tribunaux judiciaires, et pour les mêmes raisons : le pouvoir aurait là un moyen trop tentant, trop commode, trop direct, d'agir sur les membres des tribunaux administratifs.

Descendons maintenant du point de vue rationnel au point de vue positif, et demandons-nous, avec M. Jacquelin, dans quelle mesure nos tribunaux administratifs actuels sont confondus avec l'administration ou indépendants de l'administration.

« Notre législation actuelle peut être résumée à l'aide de cette formule à double face : d'une part, en règle générale, la séparation des fonctions est écartée, et l'on rencontre au contraire la confusion soit entre l'administration active et juridictionnelle, soit entre cette dernière et l'administration délibérante ; d'autre part, dans un cas particulier et par exception, il y a séparation complète de la fonction juridictionnelle d'avec les deux autres » (p. 181).

Prenons d'abord ce dernier cas. « Cette séparation n'existe encore qu'à titre exceptionnel à l'égard d'un seul tribunal administratif, la Cour des comptes » (p. 210).

A notre avis, la séparation de fonctions dont parle M. Jacquelin n'existe pas du tout dans la Cour des comptes. La Cour des comptes a cela de particulier que son organisation est analogue à celle des cours judiciaires : elle est divisée en trois chambres avec présidents et premier président ; elle a un parquet composé d'un procureur général, d'un avocat général et d'un substitut ; ses membres, les conseillers-maîtres et les conseillers référendaires, sont inamovibles, ni plus ni moins que les magistrats de l'ordre judiciaire, et à la différence de tous autres tribunaux administratifs ; enfin elle porte le titre de Cour, réservé ordinairement aux autorités qui font fonction de juger. On est dès lors tenté de penser que la Cour des comptes a pour fonction unique, exclusive, de juger. Cependant il n'en est rien. M. Jacquelin lui-même est obligé de le reconnaître dans une certaine mesure, et nous croyons qu'il y a lieu de le recon-

naître dans une mesure beaucoup plus large. — D'abord, « à ses attributions juridictionnelles, la Cour des comptes joint des attributions de contrôle administratif sur les comptes des ordonnateurs » (p. 217). Ce contrôle administratif, c'est une attribution proprement administrative. Donc, la « séparation des fonctions n'est pas encore complète », c'est l'observation de M. Jacquelin lui-même (1). — Cet échec à la séparation des fonctions aux mains de la Cour des comptes n'est pas, à notre avis, le seul. On regarde généralement, — et M. Jacquelin est de cet avis, — les attributions de la Cour en matière d'apurement des comptes, on dit de *jugement* des comptes, comme des attributions purement juridictionnelles. « La Cour des comptes exerce deux sortes d'attributions », dit M. Laferrière (2) : « les unes sont de contrôle administratif, les autres de juridiction » (3). Ces dernières, d'après nous, ne sont pas toutes de juridiction. Même en matière de comptes, la Cour ne fait souvent qu'un travail administratif de vérification. Il faut remarquer que tous les comptes des comptables de deniers publics sont soumis à l'examen de la Cour, même les plus réguliers, même ceux qui ne soulèvent aucune contestation : tous doivent aboutir à une décision de la Cour. On dit dans tous les cas que cette décision est un arrêt, comme si c'était invariablement une décision de justice, impliquant exercice de la fonction de juger. Or, pour que la fonction de

(1) Quoique la vérification par la Cour des comptes de la régularité des ordonnances émises n'aboutisse qu'à des déclarations de conformité ou de non conformité, elle a certainement autant d'importance que le jugement des comptes mêmes : la Cour des comptes, en se livrant à ce contrôle, exerce une action préventive très puissante, elle empêche beaucoup d'irrégularités de se produire ; en outre, ses déclarations permettent aux pouvoirs publics de prendre des mesures, mesures à l'égard des coupables, mesures, de précaution surtout pour prévenir le retour des abus. La Cour des comptes, pour exercer ce contrôle sur les ordonnateurs, n'a pas moins besoin d'indépendance qu'un tribunal quelconque pour rendre ses jugements ; elle a même peut-être plus besoin d'indépendance que n'importe quel tribunal. Elle ne contrôle pas seulement des administrateurs inférieurs, elle a surtout à vérifier les ministres qui sont les premiers et les plus importants des ordonnateurs : il faut qu'elle soit indépendante du gouvernement plus que tout autre corps, puisqu'elle a pour mission spéciale de relever et de signaler les irrégularités des gouvernants. L'inamovibilité de la Cour des comptes s'explique plus encore par ses fonctions administratives de contrôle que par ses fonctions juridictionnelles.

(2 et 3) *Traité de la juridiction administrative*, 2e éd., 1896, p. 395.

juger s'exerce, il faut qu'il y ait des questions contentieuses à trancher. Quand un compte est parfaitement régulier, quand il n'est l'objet d'aucune critique de la part de la Cour, et que l'examen de celle-ci ne provoque aucune contestation de la part de l'intéressé, il est évident que la matière contentieuse, c'est-à-dire la matière d'un jugement ou d'un arrêt, fait défaut. Par suite, quand la Cour vérifie ces comptes, elle ne juge pas ; et quand elle prononce sur ces comptes en rendant une décision (arrêt) qui ne peut être qu'une décision (un arrêt) de *quitus*, elle ne rend pas un arrêt ou un jugement au sens exact du mot : elle rend une décision administrative d'autorité, pour clore une simple opération administrative de vérification d'un compte. On concevrait très bien que ce travail administratif de vérification fût fait par un corps d'inspecteurs des finances ou par toute autre autorité administrative n'ayant aucun des caractères d'un tribunal. Ce corps administratif recevrait tous les comptes, les vérifierait tous, et, pour ceux qui ne soulèvent aucune contestation, proclamerait que le comptable est quitte (1) : c'est affaire purement administrative, cela, comme c'est affaire purement privée pour le Bon Marché, la Banque de France ou toute autre maison, de vérifier les comptes de tous les manieurs de fonds et d'en proclamer les résultats quand ils ne soulèvent aucune contestation. Les principes et le droit seraient saufs à la seule condition que, s'il y a contestation, on fît appel, pour cet incident du règlement, à un tribunal ou à une Cour : c'est ici seulement que peut et doit s'exercer la fonction de juger. Ce mode de règlement des comptes est le premier auquel on ait songé dans le droit moderne. D'après la loi des 17-29 septembre 1791, le travail administratif et le travail juridictionnel d'apurement des comptes sont distincts : le premier est préparé par un bureau de comptabilité et terminé par l'Assemblée constituante qui se réserve l'examen définitif et la décision administrative sur les comptes ; le second appartient aux tribunaux judiciaires : « quant aux contestations qui pouvaient s'élever entre les comptables et l'Etat au sujet de la reddition même des comptes, elles furent dévolues aux tribunaux judiciaires par

(1) Il pourrait même prononcer que le comptable est en débet, s'il n'y avait aucune contestation sur ce résultat.

les articles 7 et 9 de cette loi de 1791 » (p. 212). Il est vrai que cette scission des deux opérations, administrative et juridictionnelle, a un inconvénient qui, en cette matière, est formidable, « l'inconvénient de retarder indéfiniment l'apurement des comptes » (p. 212). Il faut que les comptes soient apurés rapidement, exercice par exercice : par suite, il faut éviter le va-et-vient de l'autorité administrative à l'autorité juridictionnelle ; en d'autres termes, il faut faire faire les deux opérations par un seul et même corps. C'est à quoi l'on aboutit dès l'an III (loi du 28 pluviôse an III). Maintenant, étant admis que ces deux genres d'opérations différentes doivent appartenir à une seule et même autorité, vaut-il mieux que les remettre à une autorité constituée en vue du travail juridictionnel ou en vue du travail administratif? Il vaut mieux les remettre à un corps organisé judiciairement, dominé par les formes et règles judiciaires, présentant les garanties qui résultent de ces formes et de ces règles : le travail administratif n'en sera pas moins bien fait ; tandis qu'un corps administratif, constitué en vue du travail administratif, ne serait pas qualifié pour juger des questions litigieuses. C'est, heureusement, ce qu'on a fini par faire, en 1807, après avoir pratiqué le système contraire ; et c'est pourquoi la Cour des comptes, organisée judiciairement, procèdant dans les formes judiciaires, examine à la fois les comptes au point de vue de leur vérification administrative, juge les questions contentieuses qu'ils peuvent soulever, rend dans tous les cas les décisions qu'ils comportent, et, dans tous les cas, est considérée par notre droit positif comme faisant fonction de tribunal et rendant des arrêts. Mais, si tel est le droit positif, — et nous ne saurions trop l'approuver, — telle n'est pas la réalité intime, la vraie réalité : les deux opérations, pour être réunies aux mains de la Cour des comptes, n'en sont pas moins distinctes : la Cour des comptes est un tribunal qui cumule une fonction administrative avec la fonction juridictionnelle ; et la séparation est encore moins complète entre ses mains que M. Jacquelin ne croit, avec à peu près tout le monde (1).

(1) M. Fuzier-Hermann, *Séparation des pouvoirs*, p. 403, conteste que la Cour des comptes soit un tribunal et fasse en aucun cas fonction de juge. Ce sentiment nous paraît aussi excessif que le sentiment commun.

Comme il faut se garder des principes absolus ! Voilà un cas où nous trouvons, je ne dis pas bon, mais nécessaire, que les deux fonctions soient réunies aux mains de la même autorité. Nous en trouverions un autre exemple dans les conseils de révision pour le recrutement de l'armée, dont M. Jacquelin n'a pas cru devoir parler à part. Notre droit positif les considère comme étant exclusivement et toujours des tribunaux, et il faut s'en applaudir. Pour qui va au fond des choses, ils rendent autant ou plus de décisions administratives que de décisions de justice proprement dites, faute, comme précédemment, de matière contentieuse (1). Mais l'opération du recrutement est une opération qu'il faut scinder le moins possible ; on lui garde son unité tant qu'il n'y a pas de questions d'état à juger. Pour des questions contentieuses qui restent, le conseil de révision paraît offrir des garanties suffisantes. Et la présence du préfet, que nous trouvons injustifiable dans les conseils de préfecture, nous paraît acceptable, ou presque nécessaire, dans un tribunal comme les conseils de révision.

Voyons maintenant la confusion entre l'administration et la juridiction administrative.

M. Jacquelin étudie d'abord « la confusion de l'administration active et de l'administration juridictionnelle » puis (p. 181-206) « la confusion de l'administration délibérante et de l'administration juridictionnelle », p. 206-210.

« La confusion des fonctions active et juridictionnelle s'est traduite par plusieurs institutions ou moyens : la théorie de la justice retenue (il s'agit du Conseil d'État avant qu'il eût un pouvoir propre) ; la théorie des administrateurs-juges (ministres, préfets et maires) ; la prédominance de l'administration active dans la composition des conseils administratifs chargés de statuer sur le contentieux (droit des ministres et des conseillers d'État en service extraordinaire, jusqu'à une certaine époque, de siéger dans le Conseil d'État

(1) M. Laferrière le reconnaît comme nous. *Op. cit.*, p. 417 « Les conseils de révision ont une double mission : ils procèdent, comme corps administratif, à la révision des opérations de recrutement et ils impriment à ces opérations un caractère authentique et administratif. D'un autre côté, ils statuent comme juges de premier et dernier ressort, soit sur les réclamations dirigées contre les opérations du conseil de recrutement, soit sur les cas d'exemption et de dispense prévues par la loi. »

délibérant au contentieux; présidence du conseil de préfecture par le préfet); enfin, la pénétration de l'esprit de l'administration active au sein de ces mêmes corps délibérants (Conseil d'État et conseils de préfecture)» (p. 182). — Quant à la « confusion de l'administration délibérante et de l'administration juridictionnelle, » elle « constitue le trait le plus saillant du système français. Le Conseil d'État, les conseils de préfecture ne sont pas à proprement parler des tribunaux, mais seulement des conseils qui jugent » (p. 206).

Cette méthode a conduit M. Jacquelin à une étude très morcelée. Les tribunaux administratifs y sont, pour ainsi dire, coupés en quatre. Le Conseil d'État figure au paragraphe de la « justice retenue », à la « prédominance de l'administration active », à la « pénétration de l'esprit de l'administration active », et enfin à « la confusion de l'administration délibérante et de l'administration juridictionnelle ». Nous craignons que le lecteur ne retire pas de là une idée bien nette des tribunaux administratifs actuels, du Conseil d'État surtout, car le rôle et l'organisation des conseils de préfecture sont bien plus faciles à saisir, et nous en pensons tout le mal qu'en dit M. Jacquelin. Nous craignons aussi que le lecteur ne retire pas de là une idée complètement juste, voici pourquoi. M. Jacquelin s'arrange pour que tous les traits qu'il relève dans l'organisation actuelle du Conseil d'État concourent, bon gré mal gré, dans un sens défavorable; d'autre part, il laisse de côté des éléments essentiels pour apprécier les conditions d'indépendance du Conseil d'État.

M. Jacquelin dispose tout dans un sens défavorable aux tribunaux administratifs en général, et au Conseil d'État en particulier.

Vous croiriez, par exemple, que l'on a réalisé un grand progrès dans l'organisation du Conseil d'État quand on lui a donné comme tribunal un pouvoir propre: M. Jacquelin avoue bien qu'on a, par là, « transformé la justice administrative supérieure de justice retenue en justice déléguée » (p. 183); il se demande même si le Conseil d'État « n'a pas dès lors cessé d'être un conseil pour devenir un vrai tribunal » (p. 184); Mais écoutez la réponse! « C'est là une idée qu'il importe de ne pas exagérer. Depuis la création du Conseil d'État, en

l'an VIII, le chef du pouvoir exécutif ne refusait pour ainsi dire jamais son approbation aux décisions rendues par cette juridiction ; à peine peut-on citer trois ou quatre cas, anciens du reste, où il en fut autrement. » Ainsi, parce que l'ancien système, qui était vicieux, n'a pas produit tout le mal qu'on en pouvait attendre, une réforme essentielle, grâce à laquelle aucun abus sur ce point n'est plus possible, cesse en quelque sorte d'avoir sa valeur pour le présent et pour l'avenir. Un seul cas de déni de justice, « déjà ancien », lui aussi, et « heureusement resté isolé », suffit à M. Jacquelin pour condamner irrévocablement le système de deux ordres de juridiction distincts : « Sans doute, un tel conflit(il s'agit du conflit de faits) n'est susceptible de se produire que fort rarement ; néanmoins, il suffit qu'il se soit produit, ne fût-ce qu'une seule fois, il suffit même qu'il puisse se produire », (p. 79). Comment se fait-il qu'ici trois ou quatre cas de déni de justice ne suffisent pas pour lui faire apprécier la réforme ? Cette précaution prise contre des impressions qu'il sent malgré tout devoir être favorable, ne rassure pas complètement M. Jacquelin, alors il fait appel à un autre ordre d'idées : « D'un autre côté, ce qu'il faut remarquer par dessus tout, c'est que s'il est vrai que le Conseil d'État statuant au contentieux rend maintenant des arrêts et non plus seulement des projets de décrets, il n'est pas moins exact qu'il est resté exclusivement composé de fonctionnaires faisant partie d'un conseil de gouvernement et d'administration. Ainsi, la réforme opérée en 1872 a une portée bien plutôt théorique que pratique » (p. 184). Pourquoi mêler des choses si distinctes ? Pourquoi, au lieu de rester en fare de la réforme qu'il s'agit d'aprécier, se perdre dans des à côté ? Pourquoi ne pas dire : Oui ! *sur ce point*, le Conseil d'Etat est devenu un vrai tribunal ; sur d'autres..., nous verrons. »

Autres procédés par lesquels M. Jacquelin, qu'il le veuille ou non, donne des impressions inexactes. Il parle de la prédominance de l'administration active dans la composition des conseils chargés de statuer au contentieux (p. 202) : « Ainsi, la *prédominance* de l'administration active dans la composition du Conseil d'État au contentieux a complètement disparu aujourd'hui ». On pourrait penser que sans y être prédomi-

nante, l'administration active y siège encore. Ce n'est pas de prédominance qu'il s'agit, c'est de présence : toute participation de l'administration active aux jugements du Conseil d'Etat a disparu. Nous croyons que telle est, au fond, l'idée de M. Jacquelin ; il est regrettable qu'il ait employé un terme dépassant probablement sa pensée, dépassant en tout cas la réalité des faits. — Autres exemples de formules peu précises ou excessives : « La confusion de l'administration active et de l'administration juridictionnelle, par une sorte d'évolution graduelle, a été sans cesse en diminuant au cours de ce siècle ; néanmoins, elle a laissé encore des traces sensibles *à presque tous les points de vue sous lesquels elle s'est manifestée* » (p. 181-182). Or, il faut distinguer entre les points de vue et les tribunaux. Pour le Conseil d'État, la justice retenue a *complètement* cessé ; la participation de l'administration active à ses jugements a *complètement* cessé. — Quand il arrive « à la pénétration de l'esprit de l'administration active au sein des conseils statuant au contentieux », M. Jacquelin nous dit : Ce dernier des moyens par lesquels s'est traduite la confusion « *s'est maintenu intact, et tel qu'il était dès l'origine de la juridiction administrative au début du dix-septième siècle* » (p. 203-204). A ce point de vue, notre Conseil d'État actuel serait assimilable au Conseil d'État du XVIIIe siècle dont Necker nous a fait la peinture (1). Nous ne croyons pas que cette assimilation puisse être sérieusement soutenue. M. Jacquelin prétend démontrer sa proposition par l'étude du recours pour excès de pouvoir, de l'irresponsabilité générale de l'État à raison des fautes de ses fonctionnaires, des actes de gouvernement (p. 204). Nous dirons plus loin ce que nous pensons de cette démonstration.

A nombre de passages du livre que nous analysons, on se demande si l'auteur fait une différence entre la période révolutionnaire, c'est-à-dire entre le système qui remet le contentieux administratif à l'administration même, sans conditions ni garanties, et la période actuelle où les tribunaux administratifs, tout imparfaits qu'ils soient, exercent sur l'administration un contrôle juridictionnel efficace et assez sévère. « L'indépendance ab-

(1) Voyez un extrait du rapport de Necker dans Dareste, *La justice administrative*. 2e édit., 1898, p. 150.

solue de l'administration vis-à-vis de la justice » existait pleinement à l'époque révolutionnaire ; mais cette indépendance absolue n'existe à peu près plus. Or, M. Jacquelin paraît supposer par moments qu'elle existe toujours. Il nous présente « l'existence de la justice administrative » comme une « conséquence de la règle de l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis de la justice » (p. 51) : autant dire comme une application de cette règle. « A l'heure actuelle, au moins en France, cette juridiction (la juridiction administrative) fait partie intégrante de l'administration parce qu'elle est presque uniquement composée de fonctionnaires à la discrétion du pouvoir exécutif » (p.12) : n'en sera-t-on pas porté à induire que la juridiction administrative actuelle, c'est à peu de chose près comme l'administration jugeant elle-même. — Le projet Barthou exclut le préfet du Conseil de préfecture, mais il ne confère pas l'inamovibité aux conseillers de préfecture, il ne rattache pas les Conseils de préfecture « à l'organisation judiciaire générale en les soumettant au contrôle suprême de la Cour de Cassation, il les laisse sous celui du Conseil d'Etat » ; M. Jacquelin tire de ces deux seules circonstances une bien grosse conclusion : « De la sorte, *c'est toujours le pouvoir exécutif qui exerce une portion importante de la justice* », p. 210.

Nous croyons, quant à nous, qu'il y a plus de différence entre le système de la période révolutionnaire et le système actuel des juridictions administratives qu'entre ce dernier et le système de M. Jacquelin, qui consisterait à remettre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire à un seul et même ordre de tribunaux.

Nous avons dit, en outre, que M. Jacquelin laisse de côté des éléments essentiels pour apprécier les conditions d'indépendance du Conseil d'Etat. En réalité il ne traite pas la question, il la suppose résolue. « Le Conseil d'Etat, les Conseils de préfecture ne sont pas à proprement parler des tribunaux, mais seulement des Conseils qui jugent » (p. 205). Le Conseil de préfecture « manque d'indépendance *plus encore que le Conseil d'Etat* » (p. 207). — Le Conseil d'Etat, « c'est le pouvoir exécutif qui exerce une portion importante de la justice » (p. 210). — Il est vrai que les conseillers d'Etat ne sont pas inamovibles, et nous le regrettons ; mais l'inamovibilité

est-elle le seul élément de l'indépendance ? « A coup sûr, sans l'inamovibilité le juge peut bien être indépendant, mais il est toujours suspect aux parties en cause » (p. 18). Etre suspect aux plaideurs est évidemment un défaut pour un juge : c'est la raison qui devrait, à notre avis, faire déclarer les conseillers d'Etat inamovibles. Mais être ou n'être pas indépendant est un bien autre défaut, et la question pour le Conseil d'Etat valait sûrement la peine d'être traitée. M. Aucoc, dans ses *Conférences sur le droit administratif* (1), développe des considérations fort justes sur les conditions d'indépendance du Conseil d'Etat. C'est un tribunal unique, un tribunal composé d'une élite intellectuelle : qui peut nier qu'un grand savoir soit favorable à l'indépendance du caractère. La situation de conseiller d'Etat est une grande situation : autre élément d'indépendance très appréciable. Les conseillers d'État ont la conscience d'une grande mission : sentiment qui soutient encore et élève le caractère. En fait, les conseillers d'Etat sont inamovibles : nous ne sachons pas qu'on en destitue jamais. Il est vrai qu'aux changements de régime il se pratique généralement des changements de personnel dans le Conseil d'Etat ; mais l'inamovibilité a-t-elle empêché ce résultat pour les tribunaux judiciaires. Les tribunaux ont été épurés sept ou huit fois depuis cent ans. Sauf la monarchie de juillet et la seconde république, tous les gonvernements ont cédé à la tentation de pratiquer cette opération ; et ceux qui n'y ont pas cédé, en ont été vivement sollicités. Les changements généraux de personnel dans le Conseil d'Etat ont donc leur pendant dans la magistrature judiciaire ; et, si nous laissons cet accident de côté, nous trouvons qu'en fait les conseillers d'Etat sont inamovibles. Sur les points où la comparaison est possible, par exemple en matière de grande et de petite voirie, le Conseil d'Etat a contrôlé l'administration plus sévèrement et protégé les droits des particuliers contre elle plus efficacement que les tribunaux judiciaires. Les membres de l'admi-

(1) 3e éd., 1885, tome I, nos 273 et 277.— M. R. Dareste, qui a été avocat à la Cour de Cassation et au Conseil d'Etat avant d'être conseiller à la Cour de Cassation, écrit, dans la 2e éd. de *La Juridiction administrative*, p. 669 : « Il faut reconnaître qu'en fait l'indépendance est égale de part et d'autre et que même en certaines occasions, ce n'est pas la magistrature inamovible qui s'est montrée la plus courageuse et la plus libérale. »

nistration active ont, en réalité, une crainte salutaire du Conseil d'Etat : l'un d'eux nous disait un jour : « Ah ! sans le Conseil d'Etat, que nous ferions de choses ! » On l'aurait bien étonné, si on lui avait affirmé que la juridiction du Conseil d'Etat, c'était « l'indépendance absolue de l'administration vis-à-vis de la justice. » Nous concluons que le Conseil d'Etat est un tribunal beaucoup plus indépendant, beaucoup plus séparé de l'administration, que M. Jacquelin ne le laisse entendre.

(*A suivre*).

ARTUR,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Rennes.

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE

LE MOUVEMENT PROTECTIONNISTE EN 1898 ET 1899

Deuxième et dernier article (1)

SOMMAIRE. — 1. La nouvelle politique douanière du Brésil et la question du café. — 2. Les tissus de soie pure. — 3. Une nouvelle évolution de la question du blé.

1. LA NOUVELLE POLITIQUE DOUANIÈRE DU BRÉSIL ET LA QUESTION DU CAFÉ. — Le tarif douanier du Brésil n'avait pas, jusqu'à présent, fait grand bruit et n'était protecteur que d'une manière accessoire. Son but principal était de fournir un dépôt productif et quelques industries seulement avaient obtenu un tarif destiné à éloigner les produits étrangers qui leur faisaient concurrence. A la faveur de cette législation, la France faisait avec le Brésil un commerce important ; sans doute ce commerce ne s'était guère développé depuis quelques années ; nos échanges restent, d'une manière générale, presque stationnaires ; il n'en est pas moins vrai que la France occupe, parmi les nations pratiquant des échanges avec le Brésil, le quatrième rang (après les Etats-Unis, l'Angleterre et l'Allemagne) et qu'en 1898 ce commerce représentait en tout plus de 126 millions, chiffre sensiblement égal à celui d'il y a dix ans, et qui, dans l'intervalle, n'avait pas toujours été atteint (2). C'est peu de chose sans doute pour un pays qui, comme le nôtre, a exporté en 1898 pour 3.510.900.000 fr. de produits et en a importé pour 4,472.552.000 fr. (3). Mais nous ne sommes pas assez riches pour perdre l'un de nos clients, ne représentât-il que la soixantième partie de nos échanges totaux. L'observation a d'autant plus d'importance que de nos industries exportatrices au Brésil, quelques-unes sont de celles qui traversent une crise pénible. Ainsi les produits agricoles, qui réclament tous chez nous la protection du législateur, sont largement représentés dans nos

(1) Voir le n° de nov.-déc. 1899, p. 480 et s.

(2) Voici, d'après les tableaux de douanes, les chiffres de 1888 à 1898.

	Entrée en France	Entrée au Brésil
	Fr.	Fr.
1888	61.291.000	64.672.000
1889	63.401.000	70.132.000
1890	81.480.000	81.010.000
1891	83.810.000	102.934.000
1892	82.556.000	69.520.000
1893	72.876.000	75.344.000
1894	56.032.000	80.116.000
1895	84.646.000	75.761.000
1896	89.038.000	68.581.000
1897	67.451.000	60.900.000
1898	70.834.000	55.337.000

(3) Les chiffres de 1899 sont respectivement 3.899.142.000 et 4.217.150.000 fr.

exportations au Brésil (1). Parmi les produits industriels nous citerons les machines pour plus d'un million de francs, les tissus et la bonneterie pour 10 millions, les peaux préparées pour 6 millions, les vêtements confectionnés pour 5 millions, etc.

Les tarifs douaniers au Brésil ont été modifiés au mois de novembre 1899 (2) sous l'influence de considérations diverses, mais dans le but surtout d'obliger certains pays, par l'appât d'atténuations dont ils bénéficieraient, à abandonner les droits de douane sur les cafés. Cet abaissement développerait la consommation des cafés du Brésil, laquelle est devenue insuffisante pour amener des débouchés aux producteurs. En 1894 le Brésil produisait 337.000 tonnes de café, chiffre plus de trois fois égal à la production du reste du globe, il produit aujourd'hui 500.000 tonnes. L'augmentation de la production a amené une baisse des prix, le sac de café (de 50 kilos) qui se vendait il y a peu d'années 130 fr. ne vaut plus aujourd'hui que 35 fr., de sorte que le Brésil, avec une production plus élevée qu'il y a six ans, encaisse une somme trois fois moindre, et se voit même menacé de ne plus écouler sa récolte.

Cette baisse du café a été désastreuse pour le Brésil; le déficit qui en est résulté dans le montant de ses exportations a eu pour effet la baisse du change dans ce pays et une crise monétaire ; pour y remédier, il a fallu procéder à d'importantes émissions de papier-monnaie, lesquelles ont aggravé encore la crise du change; il ne faut pas chercher ailleurs que dans ce fait la cause de la situation difficile que le Brésil a traversée dans ces derniers mois au point de vue financier et dont il essaye de se relever (3). Il faut ajouter qu'un droit spécifique, comme l'est celui qui frappe le café en France et dans les autres pays, est nécessairement d'autant moins tolérable que le prix du produit est moins élevé. Autrefois le droit de 156 francs qui frappait le café en France représentait pour le producteur brésilien un impôt légèrement supérieur à la moitié de la valeur du produit ; il est aujourd'hui 2 fois 1/4 supérieur au produit.

C'est pour amener à composition ceux des pays européens qui ont des

(1)

		Francs
Beurre salé..... kil.	1.999.980	5.700.000
Vin..... hectol.	21.006	2.740.000
Pommes de terre..... ..... kil.	9.390.926	657.000
Eaux-de-vie, esprits liquides.....hctol.	2.036	285.700
Légumes frais, salés et conservés...kil.	210.280	205.500
Fromages..... .... —	12.756	19.150
Bougies..... —	110 932	133.000
Fruits de table..... —	237.152	122.000
Huile d'olive. ..... —	60.789	38.900
Huiles et essences..... —	35.004	93.000
Sirops et bonbons..... —	40.738	71.300

(2) Le nouveau tarif devrait entrer en application le 1er janvier 1900; le Brésil en a reculé sur la demande du gouvernement français, la mise en organisation jusqu'au 1er avril afin de faciliter les pourparlers. Depuis ce moment, les pourparlers n'ayant pas abouti, un nouvel ajournement a été décidé.

(3) Du 15 nov. 1898 au 15 nov. 1899 (1re année de la présidence Campos Salle) le trésor a réduit ses charges de 126.705 contos (le contos vaut 800 fr. au cours du change) retiré pour 83.000 contos de papier-monnaie et de billets du trésor et amorti un emprunt du 26 560 contos. Le Brésil doit, en vertu d'un moratorium passé en 1898, reprendre ses payements en espèces le 1er juillet 1901.

droits importants sur le café que le Brésil, à l'exemple de notre loi de 1892, a adopté un double tarif, maximum et minimum. Le tarif maximum paraît viser surtout les objets qui composent nos exportations au Brésil, car il les frappe d'une majoration de 40 à 50 pour 100, en exceptant seulement ceux d'entre eux (et ils sont très rares) que le Brésil ne peut pas se procurer ailleurs qu'en France (1). Le rapport présenté à la Chambre des députés par la commission des tarifs douaniers le 15 sept. 1899 ne laisse d'ailleurs pas de doute sur le but visé. « La consommation actuelle du café en France, dit-il, est insignifiante eu égard à la population de ce pays. On peut dire que le café y est réservé aux classes aisées à raison de l'exagération de son prix de vente, laquelle dérive de l'élévation du droit d'entrée, presque trois fois plus élevé que la valeur même du café dans les ports brésiliens.» A côté de la France l'Italie est également visée. C'est contre ces deux pays, contre le nôtre surtout, que le nouveau tarif est dirigé.

Il est de fait que le café est soumis en France à un tarif élevé. Avant la guerre de 1870, le droit était de 50 fr. par 100 kilos; il est aujourd'hui, en vertu de la loi du 8 juil. 1871, de 176 fr., y compris une surtaxe d'entrepôt de 20 fr. Le Brésil est le plus atteint par ce droit, car d'abord il nous fournit le tiers de notre café (en moyenne, de 1892 à 1896, 23.492.000 kilos sur 71.630.000 (2), et c'est lui qui, à raison de sa production de plus en plus étendue, bénéficierait évidemment le premier d'une extension de la consommation.

Le Brésil demandait que les droits sur les cafés fussent réduits en France de 33 p. 100. Le gouvernement offrait une diminution de 10 p. 100. Le Brésil abaissa ses prétentions jusqu'à 25 p. 100 et c'est, paraît-il, la réduction qui va lui être consentie en Italie, le gouvernement français a élevé ses concessions jusqu'à 15 p. 100, l'offre n'a pas été acceptée.

C'est alors que notre gouvernement a présenté, et fait approuver par la commission des douanes, un projet augmentant le tarif douanier maximum pour certains produits coloniaux étrangers venant de pays qui n'accorderaient pas à la France le traitement de la nation la plus favorisée. Ce sont les cafés et les cacaos du Brésil qu'on a visés : pour les cafés notamment le droit serait doublé (3).

Il est ingénieux évidemment de répondre aux mesures prises par le

(1) Voici quelques-uns des chiffres, en tenant compte des cours au change et de ce que 15 p. 100 des droits de douanes doivent être payés en or.

	Minimum	Maximum
	—	—
Vin..... *le litre.*	0 51	0 68
Cognac..... ..... — .	1 60	2 35
Bougies.....	1 28	2 36
Beurre.....	1 28	2 15
Soie (*pour des articles valant 2 francs*).....	3 21	4 53

(2) En 1898, 29.365.000 kilos, valant 39.659.000 fr.

(3) C'est ce qui a été fait depuis que cet article a été écrit, par la loi du 24 février 1900, sous réserve du droit accordé au gouvernement de conférer par décret le tarif minimum. Le gouvernement a usé de ce droit. Nous reviendrons sur la question lorsque nous étudierons le mouvement douanier en 1900.

Brésil en élevant, au lieu de les abaisser, les droits sur le café d'origine brésilienne; ce serait la France et non plus le Brésil qui userait ainsi de représailles et, loin d'être arrivé à son but, le Brésil aurait provoqué une diminution de ses exportations. Malheureusement les consommateurs français ne s'accommoderaient pas de cette aggravation. Le café n'est plus une boisson de luxe, si l'on entend — et c'est ainsi qu'il faut l'entendre — par un objet de luxe non pas celui dont il est facile de se passer, celui qui est inutile aux besoins naturels de l'homme, mais celui seulement dont l'homme sait se passer et dont la bourgeoisie aisée connaît seule l'emploi. Il n'en est pas ainsi du café, qui est entré peu à peu dans la consommation populaire et qui d'ailleurs est généralement considéré comme une boisson hygiénique et excitante au travail, reconstituante. La diminution de la consommation du café se traduirait d'ailleurs par deux phénomènes qui, l'un au point de vue moral et l'autre au point de vue fiscal et au point de vue de l'intérêt de nos producteurs, sont loin de mériter l'encouragement : le développement de la consommatoin de l'alcool (car il faut bien remplacer une boisson par une autre) et la réduction de celle du sucre.

D'un autre côté il paraît difficile qu'une élévation du droit, édictée pour les seuls cafés brésiliens, atteigne son but. Sans doute si le droit est doublé, les cafés brésiliens n'entreront pas directement en France, mais ils y entreront au prix d'un simple changement d'emballage, par les pays qui nous avoisinent.

Il faut aussi compter que l'élévation du droit pourrait avoir pour résultat fatal de diminuer la consommation ; les produits de la taxe sur les cafés ne seront pas ceux qu'espère obtenir le gouvernement; à la vérité, comme ce n'est pas dans un but fiscal que les droits seront augmentés, il suffit, pour échapper à toute désillusion, qu'on obtienne un total égal au total antérieur; la consommation pourra diminuer de moitié si les droits sont doubles, sans que le trésor en souffre directement. Cependant il faut réfléchir que la diminution de la consommation du café aura pour effet, de réduire la consommation du sucre, qu'un déficit se produira ainsi dans les recettes, que le commerce du sucre subira un préjudice, que les négociants et commissionnaires en café en subiront un autre, que ce dernier résultat aura également sa répercussion sur les recettes. L'Etat, enfin, pour le café qu'il fournit à la troupe et qu'il ne pourra pas cesser d'acheter, souffrira une perte sérieuse. La consommation du café, d'un autre côté, descendrait peut-être plus qu'on ne le suppose; on ne doit pas oublier que si le café est une denrée devenue nécessaire à beaucoup de consommateurs, cette nécessité n'est que factice; une augmentation du prix pourrait entraîner dans la consommation une diminution aussi grande que la diminution résultant du triplement des droits en 1871 ; la consommation avait baissé de deux tiers et ne s'est relevée que peu à peu (1).

Il serait plus naturel de songer à frapper de droits spéciaux les autres produits importés du Brésil. Nos Chambres n'ont guère l'habitude d'aggraver au préjudice d'une nation le tarif maximum, mais à titre de repré-

(1) V. les chiffres cités *infrà* p. 502, note 4.

sailles, elles l'ont déjà fait (1). Malheureusement, en ce qui concerne les produits du Brésil, l'aggravation n'est guère possible. La plupart de ces produits sont des matières premières ; le Brésil nous a envoyé en 1898 pour 10 millions de francs de caoutchouc, pour 8 millions de peaux brutes, pour 8 millions 1/2 de cacao. L'inanité des efforts défectueux faits en 1871 par M. Thiers pour établir, à une époque où l'assemblée n'était pas et ne pouvait pas être difficile sur le choix des ressources, un droit de douane sur les matières premières, a montré à quel degré notre pays est hostile à l'impôt sur les matières premières; l'avènement du régime protectionniste y a rendu nos Chambres beaucoup plus défavorables encore ; car, pour assurer à nos industriels la protection qu'on leur a promise, le premier soin doit être de ne rien faire qui puisse élever le prix des objets dont ils ont besoin pour leur fabrication. Les droits de douane n'ont pu être établis que sur des matières qui font concurrence à celles de notre pays ; il n'en est pas ainsi de celles que nous envoie le Brésil ; et comme le caoutchouc est employé dans un grand nombre d'industries, comme les peaux brutes sont également d'une très grande utilité pour nos industriels et que d'ailleurs, l'élévation même des droits brésiliens sur les peaux préparées (2) restreint leurs débouchés, les représailles deviennent ici presque impossibles et en exerçant, d'ailleurs timidement, ces représailles, le gouvernement soulèvera des réclamations.

Peut-on du moins, obtenir en échange de la réduction que demande le Brésil, des avantages équivalents pour nos produits? Cela serait désirable, et il en est, comme nos vins et nos eaux-de-vie qui, à raison de droits très élevés, ne trouvent pas au Brésil les débouchés qu'ils y rencontreraient si ces droits étaient abaissés (3). Il ne semble pas que nos gouvernements avaient cherché à obtenir ces faveurs ; ils se seraient sans doute heurtés à une fin de non-recevoir ; les finances du Brésil sont en fort mauvais état (4) et les droits de douane constituent la principale ressource du pays (5) ; si l'on y touchait, ce serait pour en augmenter le taux, car leur produit diminue de lui-même, la prospérité croissante du pays ayant pour effet de réduire les importations.

Un arrangement, c'est-à-dire une réduction des droits sur le café est donc désirable.

Sans doute, la réduction des droits sur le café, demandée par le Brésil, présenterait, à côté de certains avantages, de grands inconvénients.

Son avantage principal serait de développer la consommation d'une boisson utile, comme nous l'avons montré et qui est peut-être susceptible de se substituer, jusqu'à un certain point, dans les mœurs, à l'alcool. C'est à cause de cet avantage que peu de temps avant la fin de la dernière législature une proposition de loi avait été déposée qui supprimait complètement les droits sur le café (6).

(1) V. notre *chronique* de nov.-déc. 1899, p. 482.
(2) V. plus loin.
(3) V. pour les chiffres de cette exportation les chiffres indiqués *suprà*, note.
(4) *suprà*, note
(5) Ils rapportent 200.000 contos, c'est-à-dire, au cours actuel du change, 160 millons.
(6) Proposition des Retours, Desjardins et autres, Chambre, 12 nov. 1897.

On peut aussi envisager la réduction des droits sur le café comme une mesure d'équité ; ces droits ont été, comme nous l'avons dit, triplés au lendemain de la guerre, dans un but fiscal. Plusieurs des impôts votés à cette époque ont disparu quand il a été possible de les remplacer. Or on a le droit de considérer les droits sur le café comme étant devenus particulièrement injustes depuis que l'établissement d'un tarif protectionniste a augmenté le prix de la vie ; le devoir du gouvernement n'est-il pas de remédier, dans la mesure du possible, à cette situation en diminuant ou en supprimant les droits de douane qui ne protègent pas les producteurs indigènes, c'est-à-dire qui ont un caractère purement fiscal ?

Il y a encore ceci à dire : si la réduction n'est accordée qu'au Brésil, et pour le moment personne n'en demande davantage, elle apparaîtra simplement comme la création et la concession d'un tarif minimum; le café ne figure qu'à notre tarif maximum (1), parce que sans doute on ne prévoyait pas, au moment de la loi de 1892, que la France pût être forcée d'entrer en accord avec les pays producteurs de café ; il est juste que le café ait aujourd'hui son tarif minimum dans l'intérêt de nos exportations.

Du reste, de même que l'augmentation des droits sur le café diminuerait la consommation du sucre, la diminution de ces droits l'augmenterait (2); les Anglais ne consomment-ils pas une plus forte quantité de thé, depuis que les primes payées par les Etats continentaux leur ont procuré le sucre à meilleur marché ? Ce serait un moyen de résoudre dans une certaine mesure — dans une petite mesure il faut le reconnaître — la question du sucre, en développant l'un des débouchés de cette denrée, et ce serait aussi un moyen de pallier l'effet de la taxe exhorbitante qui pèse sur les consommateurs de sucre, en leur permettant d'obtenir à meilleur compte l'une des denrées dont la consommation accompagne celle du sucre.

Un abaissement de droit aurait aussi pour effet de développer la consommation de café ; pour le montrer il suffit de faire une comparaison. En France la consommation moyenne du café est de 1 kil. 700 par tête, elle est de 2 kil. 800 en Allemagne de plus de 7 kil. 1/2 en Belgique, en Hollande, en Suisse, d'un chiffre analogue au Danemark, de 4 kil. 350 aux Etats-Unis (3). En suivant les effets produits sur la consommation en France par les modifications successives des droits de douane, on aperçoit mieux encore ce que cette idée a d'exact (4). L'abaissement du droit doublera

(1) La loi précitée du 24 février 1900 établit un tarif minimum, qui est à peu près la moitié du nouveau tarif maximum.

(2) Pour se faire une idée de l'augmentation, il faut se souvenir que le taux de la ration normale de la troupe est de 19 grammes de café vert et de 21 grammes de sucre, le taux de la ration forte de 28 grammes de café vert et 31 grammes de sucre. La consommation du café entraîne donc, en poids, une consommation plus forte de sucre.

(3) Nous avons à dessein omis l'Angleterre, où l'abondance de la consommation du thé explique le peu d'importance de celle du café.

(4) On a vu plus haut que avant la loi du 8 juin 1871, le droit sur le café était de 50 fr. par 100 kilos. La consommation avait en dix ans passé de 37.580 à 50.327 tonnes. L'élévation du droit l'a réduite immédiatement à 40.154 tonnes en 1871 (le nouveau droit n'avait fonctionné que pendant une partie de l'année) et à 16.708 tonnes en 1872. En 1876 la consommation revint au chiffre antérieur à la guerre ; en 1880 elle atteignait 57.000 tonnes ; en 1890, 68.000 tonnes, en 1896 75.000 ; en 1897, 77.000 ; en 1898, 78.800.

peut-être la consommation, si donc les droits sont réduits de moitié comme le demande le Brésil, le produit total restera le même, la consommation du sucre augmentera, l'alcoolisme diminuera et l'Etat à tous les points de vue aura fait une bonne affaire. Ce résultat est, il est vrai, aléatoire et ne se produira pas tout d'un coup. Les droits sur le café rapportent plus de 120 millions ; la recette est trop forte pour qu'on se résigne facilement à l'aventure, mais nous rappelons que personne ne demande à notre gouvernement de l'abandonner en entier et que d'autre part l'augmentation du droit donnerait nécessairement dans le produit de l'impôt des mécomptes. On peut d'autant plus compter, au contraire, sur une diminution des droits pour étendre la consommation, que le café devient de plus en plus une boisson indispensable ; les statistiques montrent d'année en année un développement dans la consommation, alors même que les droits d'importation ne se modifient pas (1).

La question fiscale n'est plus la seule, ni peut être même la principale qui fasse hésiter notre gouvernement à faire sanctionner par les Chambres un accord avec le Brésil. Il s'agit surtout de protéger nos colonies, dont les cafés bénéficient d'une atténuation de 50 p. 100 sur le tarif douanier et qui, si ce tarif s'abaisse lui-même de 33 p. 100, ne jouiront plus d'aucun privilège. On songe depuis longtemps à développer dans nos colonies la culture du café, en lui assurant des débouchés dans le métropole. En juillet 1899, le comité consultatif du commerce, de l'agriculture et de l'industrie, établi au ministère des colonies, a émis à l'unanimité le vœu que pendant cinq ans, à titre d'essai, les cafés produits dans nos colonies fussent introduits en France sans payer de droits. Nous n'avons pas à discuter ici le régime qu'il convient de donner aux cafés de nos colonies, mais il peut paraître surprenant que l'intérêt de nos colonies ait été invoqué pour repousser tout accord avec le Brésil. Cet accord n'empêcherait pas la métropole d'accorder des privilèges aux cafés de ses colonies ; elle pourra, pour eux, les réduire de moitié de même les supprimer. Le Brésil en éprouvera d'autant moins d'émotion que les cafés coloniaux représentent actuellement le centième à peine de la consommation française. Au lieu de repousser, pour protéger une production encore infime, un accord désirable à beaucoup de points de vue, ne vaut-il pas mieux réaliser cet accord tout en maintenant au profit des colonies les avantages propres à y activer la culture du café ?

Il y aurait, en somme, peu d'inconvénients — et peut-être n'y en aurait-il aucun — à s'incliner devant les prétentions du Brésil, et il y aurait à le faire beaucoup d'avantages.

On ferait bien aussi de songer à l'avenir; si, actuellement, le com-

(1) Voici les chiffres de la consommation en Europe et aux Etats-Unis dans les dernières années. Pour la France, V. la note qui précède.

1893	519.615	tonnes
1894	531.013	—
1895	538.280	—
1896	559.630	—
1897	623.320	—

L'augmentation générale a donc été de 20 p. 100 en cinq ans.

merce de la France avec le Brésil est peu étendu — encore avons-nous montré que nos industries exportatrices au Brésil sont, pour la plupart, de celles qui subissent une crise et qui, par suite, ont un grand intérêt à conserver leurs débouchés, si faibles qu'ils soient — le Brésil, par l'étendue de ses ressources naturelles et par la sagesse qui commence à marquer la gestion de ses finances, est un des pays qui offriront sans doute d'ici peu au commerce des nations européennes les chances d'expansion les plus sérieuses; il serait fâcheux que la France abandonnât le marché brésilien à ses concurrents.

Les tissus de soie pure. — Nous ne voulons, pour aujourd'hui, que donner une légère idée de cette question compliquée, qui a donné lieu à des conflits d'intérêts très ardents et à des débats passionnés. Elle est soumise aux Chambres, et nous nous en occuperons avec détails lorsqu'elle aura reçu sa solution.

Les tissus de soie pure ont été pendant longtemps le monopole, ou peu s'en faut, de l'industrie lyonnaise; la concurrence étrangère est venue ici, comme ailleurs, réduire les bénéfices: elle s'est produite en Allemagne, en Autriche. en Italie, en Russie. Jusqu'en 1892 les tissus de soie pure, à la différence d'autres tissus dans lesquels figure la soie (tissus de bourre de soie, velours, tissus mélangés de fils, de coton, de laine ou d'or) n'ont joui d'aucune protection. La loi de 1892 établit sur les tissus un droit de 6 fr. au tarif général et 4 fr. au tarif minimum. La protection aurait été peut-être suffisante si l'accord franco-suisse du 16 août 1895 n'avait pas réduit le tarif minimum pour les tissus suisses à 2 fr. 40 pour les tissus de couleur et 2 fr. pour les tissus teints en noir. A la faveur de ce tarif les importations ont augmenté. De 767.435 kilos en 1891 (c'était le plus fort chiffre atteint jusqu'alors), elles étaient descendues à 683.224 kilos en 1892, à 455.824 kilos en 1893 et 353.251 kilos en 1894; elles se sont relevées depuis et n'ont cessé d'augmenter : 454.624 kilos en 1895, 499.500 en 1896, 577.701 en 1897. Cela démontre l'extension et le bon marché de la production à l'étranger. Ce qui le démontre plus encore c'est la statistique suivante : en 1868 la moyenne annuelle des importations de tissus de soie pure était de 115.401 kilos. De 1868 à 1877 la moyenne annuelle était de 197.615 kilos, elle est montée à 384.456 kilos de 1878 à 1887 et à 575.791 kilos de 1888 à 1897; pour la première fois depuis le tarif de 1892 cette dernière moyenne a été dépassée en 1897. Les mêmes phénomènes devaient naturellement amener une diminution de nos exportations en tissus de soie pure. Dans la période décennale de 1868 à 1877, elles avaient été de 2.467.485 kilos; de 1878 à 1887, elles n'ont plus été que 1.306.916 kilos et sont tombées à 1.135.602 kilos de 1887 à 1897. Ainsi, de la première à la troisième période, les exportations sont tombées de 2.467.485 kilos à 1.135.602 kilos, les importations se sont élevées de 197.615 kilos à 515.791 kilos. Diminution de 50 p. 100 sur les exportations augmentation de 70 p. 100 sur les importations.

C'est naturellement la Suisse qui, à raison du tarif de faveur dont elle jouit, figure la première parmi les nations qui nous adressent des

tissus de soie pure. Elle était déjà la première avant 1892 ; en 1891 elle nous avait envoyé 400.500 kilos sur 767.435 ; en 1892, 254.900 sur 683.224. Elle avait perdu ce rang après le tarif de 1892; sur 455.814 kilos importés en 1893 et 353.251 en 1894, la Suisse ne nous a envoyé que 92.700 et 88.000 kilos ; elle a commencé à se relever en 1895 ; en 1897, sur 577.701 kilos, 211.900 viennent de la Suisse.

La production des tissus de soie pure dans les régions lyonnaises a dû se restreindre ; elle avait diminué déjà dans les années qui ont précédé le tarif de 1892 ; elle avait augmenté à ce tarif d'une trentaine de millions de francs par an; cette augmentation a disparu depuis l'accord avec la Suisse. Actuellement la production annuelle est de 140 à 150 millions. Malgré cette diminution de la production, les prix s'abaissent, les débouchés se restreignent.

Voilà pourquoi on veut porter le droit de douane à 7 fr. 50 au tarif minimum c'est-à-dire l'élever de près du double. Il faut reconnaître que le droit est encore beaucoup plus élevé qu'en France dans beaucoup des pays producteurs : 7 fr. 50 en Allemagne, 4 à 12 francs en Italie suivant la nature des tissus, 73 fr. 20 en Russie, 17 fr. 10 et 25 fr. 69 avec minimum des 50 p. 100 de la valeur aux Etats-Unis, 25 et 30 fr. en Espagne, etc.

Une loi a déjà réglé la question en ce qui concerne les soies japonaises (1). Une étude d'ensemble aura besoin d'être faite sur cette question lorsque le parlement s'occupera des propositions dont nous avons parlé. Quant à présent, il suffit de noter une extension du protectionnisme, qui tend à entrer de plus en plus dans les détails, à protéger de plus en plus les industries purement locales.

3. — Une nouvelle évolution de la question du blé. — Il ne suffit pas, pour résoudre les questions douanières se rattachant au blé, de se déclarer libre-échangiste ou protectionniste. Dans tous les temps le régime du blé a été spécial et il est facile de comprendre pourquoi il n'y a pas de marchandise où il soit aussi essentiel d'assurer à la fois l'intérêt du consommateur et celui du producteur. C'est la denrée la plus indispensable aux besoins humains, il faut donc qu'elle se vende à des prix abordables ; mais par cela même qu'aucun peuple ne peut s'en passer, les pays sur le territoire desquels cette denrée est cultivée ou est susceptible de l'être, doivent, dans l'intérêt de leur existence, prendre les mesures nécessaires pour que la culture du blé ne s'arrête pas chez eux. Ni le libre-échange ni le protectionnisme ne se contentent ici de leurs arguments ordinaires ; les considérations qu'ils invoquent sont tellement spéciales qu'on a vu plusieurs gouvernements libre-échangistes proposer des droits de douane sur les blés et des gouvernements protectionnistes les suspendre : l'intérêt du consommateur est plus puissant que sur tout autre point, puisqu'il faut empêcher que le prix du blé élevé, par les droits de douane, ne le mette dans l'impossibilité de se nourrir, et l'intérêt du producteur n'est pas moins pressant puisque derrière cet intérêt s'aperçoit celui de l'Etat, tout

(1) Loi du 28 fév. 1899, *Journ. Offi.* du 2 mars.

entier exposé, si la concurrence étrangère abaisse les prix au-dessous des frais de production, non seulement à perdre une branche importante de la production nationale mais à se rendre tributaire des pays voisins dans une matière où il faut absolument qu'une nation trouve en elle-même ses ressources ; un pays insulaire peut, si ses côtes sont étendues et difficiles à bloquer, se résoudre à cette éventualité, un pays continental ne le peut pas.

Nous venons de supposer une guerre, mais les inconvénients d'un défaut de production peuvent également se produire en temps de paix. Si, par suite d'un déficit général dans les récoltes, les blés des pays exportateurs cessent d'excéder les besoins de la consommation interne et sont tous employés à satisfaire à ces besoins, soit que leurs produits soient assez rémunérateurs dans le lieu de productionpour enlever au producteur tout intérêt à exporter, soit que les gouvernements interdisent l'exportation, les pays qui comptaient sur les secours de l'étranger et ne produisent pas de blé sont atteints par la famine ; si l'importation y continue, ce ne sera jamais qu'à des prix trop élevés pour la majorité des consommateurs. Il est certain que si les blés français n'avaient pas été protégés par les droits de douane, ils auraient depuis longtemps cessé d'être cultivés et il est certain aussi que le déficit de la récolte qui, dans presque tous les pays, s'est produit en 1897 aurait eu pour effet d'obliger les pouvoirs publics en France à lutter contre une épouvantable famine.

Cependant l'intérêt du producteur disparaîtrait si l'on acceptait la proposition faite pour conjurer la crise agricole par le parti socialiste (1). Les droits de douane disparaîtront — et par suite, comme nous le montrerons plus loin, la culture du blé en France. Le consommateur payera donc son blé moins cher qu'il ne le fait aujourd'hui, mais, pour éviter aussi les accaparements qui feraient hausser les prix du blé, on instituera un service public, national et communal d'approvisionnement et d'alimentation pour le blé, la farine et le pain ; la farine « sera taxée, de façon à déterminer son prix en rapport exact avec le prix du blé et le prix du pain, » dans le but d'éviter les spéculations sur la farine.

Il est inutile de nous appesantir là dessus : c'est une singulière illusion que d'espérer échapper, par l'institution de greniers nationaux, aux accaparements ; on leur donnera un appât nouveau, puisque les accapareurs auront la certitude de vendre au prix qu'ils fixeront eux mêmes leur blé à un Etat obligé de nourrir coûte que coûte ses sujets et désarmé par la disparition de sa production.

D'autre part, lorsque les récoltes étrangères seront insuffisantes pour les besoins de la consommation universelle, le pays qui souffrira le plus sera celui qui aura cessé de pouvoir compter sur lui-même. Et enfin il suffira de le soumettre à un blocus de quelque durée pour l'affamer (1).

(1) Proposition Vaillant, Breton et autres, Chambre, 23 juin 1898.

(2) Une autre proposition déposée peu de temps après (le 14 juil. 1898), également par le parti socialiste (Breton, Allard etc.) et qui reproduit une proposition émanée, sous la législature précédente, de M. Jaurès, porte que l'Etat seul importera les blés et farines et que leur prix sera annuellement fixé par une loi. L'Etat sera donc obligé, à quelque prix que ce soit, d'acheter les blés nécessaires à la consommation et de les livrer à un prix peu élevé, en attendant qu'il soit obligé d'en approvisionner gratuitement la classe pauvre.

C'est parce que derrière l'intérêt du producteur et l'intérêt du consommateur se dissimule le besoin d'assurer l'existence du pays, que la législation douanière du blé varie constamment et que ses variations sont presque toujours entièrement indépendantes de celles que provoquent les phases diverses de la lutte entre le libre échange et le protectionnisme. Nous ne voulons rappeler ici que les faits de ces dernières années, et dans la mesure seulement où ils sont nécessaires pour faire comprendre les faits d'aujourd'hui et ceux de demain.

On n'ignore pas que le droit protecteur sur le blé a été établi en France avant que le régime du libre échange y ait disparu ; il a été ensuite élevé à son taux actuel, et c'était encore avant l'introduction officielle du protectionnisme dans notre pays ; il s'agissait alors de donner aux producteurs les moyens de vivre, et d'empêcher l'abandon absolu de la culture de céréales. Sans les droits de douane, les blés étrangers se seraient vendus en France pour un prix inférieur aux frais de production qui grèvent le cultivateur français (1).

Et si, en 1898, le droit de 7 fr. a été suspendu pendant près de trois mois, c'est que le déficit des récoltes en 1897 avait amené une élévation excessive des prix et que le consommateur pauvre était sur le point de ne plus pouvoir se nourrir (2) ; le gouvernement qui a suspendu le droit était le plus protectionniste de tous ceux que nous ayons eu jusqu'à présent, celui qui a pris et fait prendre par les Chambres le plus grand nombre de mesures favorables à l'agriculture ; c'est pour tout dire ; le gouvernement auquel quel nous devons la loi sur les vins artificiels, les primes d'exportation aux sucres, la réforme des droits d'octroi sur les vins, le dégrèvement des petites cotes foncières. Le décret qui, sur l'initiative de M. Méline, a suspendu la perception du droit de douane, dans la période qui s'est écoulée du 4 mai au 1er juillet 1898, a été, tardivement d'ailleurs, ratifié par les Chambres (3).

On sait que l'établissement et l'élévation du droit, d'une part, la suspension de ce droit d'autre part, doivent, d'après les calculs des agronomes, dépendre du raisonnement suivant : étant donné des frais de production, le cultivateur français ne fait un bénéfice sensible que s'ils parvient à vendre ses blés pour un prix qui, évidemment, varie suivant la richesse de sa récolte, mais qui peut cependant être fixé, d'une manière générale,

(1) *La hausse du blé et les tarifs douaniers* dans notre chronique de nov.-déc. de 1897, p. 476.

(2) V. la même chronique.

(3) V. sur ce décret notre chronique de mai-juin 1898 p. 491, en note. Nous avons dit, à cet endroit, que la légalité de ce décret nous paraissait contestable ; dans tous les cas le texte sur lequel s'appuyait le gouvernement pour s'attribuer le droit de suspendre provisoirement les droits sur les blés (loi du 29 mars 1887, art. 1er) ne permettait au gouvernement de suspendre les droits en l'absence des Chambres que sous la restriction suivante : « Dans ce cas la mesure prise par le gouvernement devra être soumise à rectification *aussitôt les Chambres réunies* ». Au moment où a été rendu le décret les Chambres s'étaient séparées parce que la Chambre des députés était soumise à réélection ; le renouvellement fut effectué au mois de mai et les Chambres se réunirent dès le 1er juin 1898. A vrai dire, le gouvernement s'est conformé en apparence à l'obligation qui lui était imposée en soumettant, le 13 juin 1898, le décret à la ratification des Chambres mais il n'a rien fait pour activer les travaux des commissions, et la loi qui ratifiait le décret n'a été promulguée que le 23 déc. 1898. *Journal officiel* du 25.

à 20 ou 25 fr. le quintal ; le droit de 7 fr. a été jugé nécessaire pour lui permettre de soutenir la concurrence avec les blés australiens ou américains, c'est-à-dire pour empêcher le prix de ces derniers de rester inférieur au prix des blés français (1). Mais, d'un autre côté, en tenant compte des ressources ordinaires de la classe ouvrière, et du prix qu'elle paye habituellement pour le blé, on est convaincu que les pouvoirs publics ne peuvent pas, sans danger, maintenir les droits de douane lorsque ces droits contribuent à élever le prix du blé au-dessus de 30 fr. (2); c'est porquoi leur droit a été suspendu en 1898 pendant trois mois (3).

Si, dès l'origine, la suspension n'a été édictée que pour trois mois, c'est que ces trois mois expiraient à une époque voisine de la récolte de 1898 ; jusqu'à cette récolte, on n'avait pas à crainte que les exportateurs de blé étranger ne profitassent de la suppression des droits pour activer les importations, puisque, dans la plupart des pays, la récolte ne suffisait pas aux besoins locaux; mais la récolte de 1898 s'annonçait bien ; on savait qu'elle serait considérable, on ne voulait pas que les blés étrangers vinssent submerger les blés français et empêcher ces derniers de se vendre à un prix rémunérateur.

Non seulement l'événement a prouvé que cette prévision était fondée mais l'importance des deux dernières récoltes a produit un résultat inattendu, celui d'abaisser le prix du blé au-dessous des frais de production bien que les droits de douane opposassent une barrière presque infranchissable à l'entrée des produits étrangers (4) ; c'est en un mot l'excédant de la production sur la consommation qui a été seule cause de l'abaissement exagéré des prix. La France a notablement augmenté sa production en 1898

(1) V. notre chronique de nov.-déc. 1897,

(2) V. nos deux chroniques précitées.

(3) C'est la première fois que le droit a été suspendu par décret. Mais on peut considérer comme ayant édicté une suspension (également provisoire d'ailleurs), mais partielle, la loi du 2 juil. 1891 due à l'initiative parlementaire qui jusqu'au 1er juin 1892 abaissait le droit de 5 à 3 fr.. Mais tandis qu'en 1897, l'élévation de prix à laquelle il s'agissait de parer provenait d'une diminution redoutée dans les importations étrangères et d'un déficit dans la récolte antérieure, elle dérivait, en 1891, de ce que le déficit de la prochaine récolte en France était certain d'avance. Le prix du blé était monté à 32 fr.; le promoteur de la loi était un député protectionniste, M. Viger, plusieurs fois ministre de l'Agriculture, la loi de 1891 profita, du reste, indirectement, aux agriculteurs, car elle produisit des conséquences telles que la loi du 27 février 1894 a élevé le droit à 7 fr. A la vérité la récolte de 1891 en France fut médiocre, elle ne donna que 58.508.807 quintaux alors que la récolte moyenne a été de 82.215.005 quintaux dans la période de 1886 à 1895, et qu'elle s'est d'ailleurs augmentée depuis (v, notre chronique de nov. déc. 1897 p. 477 et la suite de l'article ci-dessus). Mais la récolte de 1891 fut très importante dans d'autres pays, notamment aux Etats-Unis, les blés importés en France s'élevèrent à 9.601.834 quintaux en 1891 et à 18 842.370 quintaux en 1892. En 1892 le prix du quintal descendit à 23 fr. 95 ; il ne fut plus que de 24 fr. 38 en 1893 et de 19 fr. 87 en 1894.

(4) D'après le rapport de M. Thierry sur le budget du ministère du commerce en 1900, les importations qui, du 1er août 1897 au 30 juil. 1898, avaient été de 22.338.458 quintaux, n'ont plus été du 1er août 1898 au 31 juillet 1899, que de 2.714.271 quintaux. L'importation s'est réduite au minimum indispensable pour les besoins de la fabrication de certaines farines, laquelle exige des espèces spéciales de blé étranger. Le blé étranger se vendant dans les pays où il n'existe pas de droit douanier 16 fr. les 100 kilos ne pourrait se vendre en France, avec le droit de 7 fr., moins de 23 fr., ce raisonnement suffit à montrer que les blés étrangers ne peuvent franchir la frontière, puisque nos blés indigènes se vendent 17 à 18 fr.

et 1899 (1); les récoltes de ces deux années figureront à peu près en tête de celles du siècle ; la consommation est devenue déjà un peu inférieure à la production, qui a besoin désormais de s'épancher au dehors (2). Or, les exporta-

(1) Le *Journal officiel* a publié le 28 sept. 1899 l'Etat approximatif de la récolte de 1899 ; voici le résultat pour le froment, le méteil, et le seigle.

Froment

129.005.500 hectolitres correspondent à 90.732.500 quintaux.

Voici les résultats des cinq années précédentes.

Années	Hectolit.	Quint.
1898	128.096.149	99.312.290
1897	86.900.088	65.924.096
1896	119.742.416	92.606.743
1895	119.967.745	92.423.696
1894	122.479.207	93.671.456

Méteil

4.221.800 hectolitres correspondant à 3.153.200 quintaux.

Voici les résultats des cinq années antérieures :

Années	Hectolit.	Quint.
1898	4.225.674	3.143.552
1897	3.091.871	2.264.319
1896	4.130.481	3.089.447
1895	4.384.100	3.275.804
1894	4.443.631	3.291.965

Seigle

24.052.800 hectolitres correspondant à 17.510.100 quintaux.

Voici les chiffres des cinq années antérieures.

Années	Hectolit.	Quint.
1898	23.524.318	16.998.775
1897	16.964.215	12.125.776
1896	24.464.730	17.721.681
1895	25.167.623	18.246.700
1894	26.406.900	19.032.229

On peut considérer ces statistiques comme *approximativement* exactes ; les procédés d'information sont en effet, très imparfaits ; ce qui le démontre c'est la différence des résultats fournis par les diverses statistiques (V. par exemple notre chronique de nov.-déc. 1897, p 477). Il n'y a même pas accord au sujet des surfaces exploitées. Ainsi, en dehors des renseignements fournis par le *Journal Officiel*, voici ceux que donnent au sujet de la production du froment en 1899, diverses autres statistiques, toutes établies soigneusement et que nous empruntons à un journal spécial, le *Marché français* du 30 sept. 1899.

Association nationale de la meunerie	137.423.630
Ministère de l'agriculture	129.005.500
Corn Trade News, de Liverpool	125.035.000
Société des agriculteurs de France	123 000.000
Bulletin des Halles et *Echo agricole* de Paris.	122.242.000
Beerbohm, de Londres	123.900.000
Le *Fermier* et le *Messager du commerce* de Paris	115.000.000

(2) On évalue aux chiffres suivants la consommation annuelle du blé en France.

	En quintaux	En hectolit.
Alimentation	85.500.000	109 500.000
Ensemencement	10.300.000	13.300.000
Industrie	4.500.000	5.800.000
Totaux	100.300.000	128.600.000

Or il faut noter : 1° qu'il existait, au moment de la récolte de 1899, des stocks non utilisés sur la récolte de 1898 : 2° qu'une partie de la consommation sera toujours, et inévitablement, fournie par les importateurs, certaines qualités de farines exigées par la fabrication n'étant produites qu'à l'étranger (v. sur les importations notre chronique de nov. déc. 1897, p. 477, note 5).

tions de nos blés sont difficiles et, en voici la raison à laquelle tout le monde aurait songé alors même que nous ne l'aurions pas formulée. Les frais de production sont beaucoup plus élevés chez nous qu'ailleurs, et on n'a pas besoin de nos blés dans les pays étrangers, puisque dans le monde entier, la production commence à dépasser sensiblement la consommation, et que les pays qui, jusqu'alors, avaient besoin de secours de l'étranger, tendent pour la plupart à se suffire (1). En 1899 les pays qui ne suffisent pas habituellement à leur consommation ont eu besoin de 154 millions d'hectolitres ; les pays qui produisent plus qu'ils ne consomment ont un excédent total de 199 millions d'hectolitres et la France figure dans ce chiffre pour 20 millions d'hectolitres (2). Ce n'est qu'un commencement : la plupart des pays

(1) Voici, toujours d'après le *Marché français* un tableau indiquant la production générale du blé en 1899, les excédents disponibles dans certains pays, les besoins des autres pays.

Pays exportateurs

	Production	Disponibilités
	hectolitres	hectolitres
Etats-Unis	190.000.000	80.000.000
France	137.423.630	20.000.000
Russie	130.000.000	35.000.000
Indes	85.000.000	4.000.000
Hongrie	50.000.000	17.000.000
Roumanie	10.000.000	2.000.000
Serbie	3.500.000	1.000.000
Bulgarie, Roumélie	11.000.000	2.000.000
Canada	23.500.000	7.000.000
Empire ottoman	33.000.000	4.000.000
Algérie, Tunisie	8.500.000	1.500.000
Egypte	4.000.000	500 000
République Argentine	30.000.000	16.000.000
Chili, Uruguay	9.500.000	4.000.000
Australie	19.500.000	5.000.000
Totaux	744.923.630	199.000.000
Contre, en 1898	656.500.000	188.500.000
En plus, en 1899	88.423.630	19.500.000

Pays importateurs

	Production	Déficit
	hectolitres	hectolitres
Royaume-Uni	23.500.000	64.000.000
Allemagne	37.700.000	19.000 000
Belgique	6.000.000	13.000.000
Hollande	2.000.000	5.000.000
Autriche	15.250.000	17.000.000
Italie	48.600.000	5.000.000
Espagne	32.000.000	6.000.000
Portugal	900.000	4.000.000
Suisse	1.500.000	5.000.000
Suède et Norvège	2.000.000	2.500.000
Danemark	1.500.000	1.000.000
Grèce	1.500.000	2.500.000
Divers	«	10.000.000
Totaux	172.250.000	154.000.000
Contre, en 1898	326.200.000	143.700.000
1899 en moins	153.950.000	»
1899 en plus	»	10.300.000

(2) Cela ressort du tableau précédent.

importateurs augmentent leur production d'année en année ; il en est plusieurs qui ne tarderont pas à se suffire et l'Allemagne a pris des mesures spéciales qui ne tarderont pas à le lui permettre (2) ; d'un autre côté la plupart des pays exportateurs développent d'année en année leurs emblavements.

La baisse de prix que le blé a subie en France a été considérable ; en août 1899, le cours du blé était de 21 fr. 50 par 100 kilos; l'annonce du montant de la récolte l'a fait tomber à 17 ou 18 fr. en décembre, il se relève à peine en ce moment. Les cultivateurs envisagent donc une double perspective ; l'impossibilité de vendre la totalité de leur récolte, la réduction du prix à un chiffre insuffisant pour rembourser les frais de production. Ce n'est pas, sans doute, un argument contre les droits de douane, et, quand on a dit que ces droits cessent aujourd'hui de jouer, on s'est évidemment trompé. Qu'on se représente le sort de nos agriculteurs si la suppression des droits de douane venait ajouter aux quantités produites des quantités deux ou trois fois supérieures ! Les cours subiraient un véritable effondrement.

On ne peut pas dire que cette situation soit causée par la faute de nos agriculteurs ; ils n'ont pas profité de la protection dont ils étaient l'objet pour développer leurs emblavements, il les ont au contraire considérablement réduits (1), mais par suite des progrès de l'agronomie le rendement à l'hectare a énormément augmenté (2).

La situation était faite pour inquiéter les représentants des départements agricoles. On ne peut songer raisonnablement à fournir des débouchés extérieurs aux blés français; s'ils ne quittent pas le territoire c'est que, ne pouvant se vendre sur le territoire même que par le moyen de l'énorme droit qui pèse les blés étrangers, ils ne pourraient pas, à plus forte raison se vendre sur les marchés étrangers. Il ne peut être, à ce qu'il semble, question de leur accorder directement ou indirectement des primes pour leur permettre l'accès des marchés étrangers; sans parler des graves décep-

(1) V. plus loin.

(2) Les surfaces ensemencées de 1899 présentent pour les céréales les diminutions suivantes sur 1889.

Blé	75.000	hectares.
Seigle	125.000	—
Méteil	62.700	—
Orge	59.000	—
Total	321.700	—

Il n'y a eu d'augmentation sur 1889 que pour l'avoine (129.000 hectares) dont le rendement seul est supérieur à celui des autres céréales.

(2) Voici un aperçu de cette augmentation :

	1889	1898	Augmentations en faveur de 1898	Augmentations en centièmes
	q.m	q.m	q. m	0/0
Blé	11.85	14.16	+2.31	19.49
Seigle	10.60	11.69	+1.09	10.28
Méteil	11.31	13.25	+1.94	17.07
Avoine	10.74	11.59	+0.85	8.84
Orge	11.57	12.97	+1.40	12.10

On ira encore plus loin. Dans l'Alsace allemande, dont le climat est identique au notre le rendement du blé est de 19 quintaux 67 à l'hectare, celui du seigle de 18.45, celui de l'avoine de 21.23, celui de l'orge de 22.73. La différence est énorme.

tions que soulèvent toutes primes d'exportation en elles-mêmes, notamment de la charge, qu'elles imposent au contribuable français, de payer la prospérité d'une industrie qui fournit l'étranger, les résultats des primes accordées aux sucres sont là pour faire reculer le législateur ; les primes au blé auraient un effet beaucoup plus désastreux ; comme la plupart des pays sont producteurs de blés, ce n'est pas, pour le sucre, un petit nombre de pays, ce serait le monde civilisé tout entier qui ferait en sorte d'enlever à ces primes tout effet (1) ; il ne serait pas nécessaire pour obtenir ce résultat que chaque pays accordât des primes à ses producteurs de blé, il lui suffirait de prohiber l'importation des blés français. La seule conséquences des primes serait de développer, sans lui assurer des débouchés nouveaux, une production à laquelle les débouchés font déjà défaut ; la culture du blé augmenterait dans une mesure bien plus large que celle de la betterave, car le blé, pour être livré à la consommation, c'est-à-dire pour bénéficier des primes le jour où elles seront distribuées, est soumis à des préparations plus simples, moins coûteuses et moins longues que la betterave; il faudrait donc, pour ne pas charger outre mesure le budget, limiter les quantités appelées à bénéficier des primes ou le montant des primes ; si on limite les quantités, comment choisira-t-on les agriculteurs appelés à bénéficier des primes? En tous cas on ne remédiera pas au mal, puisqu'on n'empêchera la ruine que d'un nombre déterminé d'agriculteurs. Si on limite le montant des primes, on risquera de ne pas atteindre le but poursuivi, celui de procurer un bénéfice aux agriculteurs.

L'idée suivante a été proposée. On donnerait aux céréales exportées une prime d'exportation égale au droit d'entrée perçu sur les céréales étrangères. On est sans doute partie de cette réflexion, assez spécieuse, que la différence entre le coût de la production des blés français et le coût de la production et du transport des blés étrangers étant représentée par le droit de 7 fr., une somme égale, allouée aux blés français transportés à l'étranger, les mettra en état de soutenir la concurrence. Cela n'est pas sûr : les blés que frappe en France le droit de 7 fr. n'ont pas à supporter, pour arriver sur les marchés étrangers, des frais de transport inférieurs à ceux qu'ils acquittent pour entrer en France ; ils peuvent être livrés sur ces marchés, abstraction faite des droits de douane, au même prix que sur les marchés français, qui auront nécessairement à supporter, pour arriver sur les marchés étrangers, des frais de transport beaucoup plus forts que ceux qu'ils payent en France ; en un mot, la prime, qui est l'équivalent du droit de douane, ne pourrait mettre les blés français en mesure de soutenir la concurrence que sur le marché français et non pas sur les marchés étrangers, où les blés français, à la différence des blés étrangers, doivent, pour laisser un bénéfice au producteur, être vendus plus cher qu'en France.

D'ailleurs, sur quelles ressources prendrait-on le montant des primes?

(1) Déjà, pour compenser les primes d'exportation projetées en France, le parti agrarien en Hollande a demandé l'établissement d'un droit protecteur de 1 florin (2 fr. 14) par 100 kilos sur les farines étrangères ; ce droit n'a été repoussé (en juillet 1899) qu'à une infime majorité.

Sans doute sur les produits du droit de douane auquel sont soumis les blés étrangers. Mais ce droit ne donne une somme importante que si l'insuffisance de la récolte en France provoque une importation considérable; or, si la récolte est insuffisante, l'exportation doit être découragée et, au surplus, disparaîtra d'elle-même, les producteurs pouvant élever leurs prix sur les marchés intérieurs. En sens inverse si la récolte est abondante, il y aura peu d'importations; et, par conséquent, c'est quand la récolte sera supérieure aux besoins, quand les producteurs auront besoin d'exporter, que les primes, c'est-à-dire les moyens d'exporter, leur feront défaut.

Le système des bons d'importation (1) imité de l'Allemagne, paraît avoir rencontré plus de faveur (2). L'exportateur de céréales (blé, avoine, orge, seigle, maïs, fèves, féverolles, farine de blé et de fèves, malt pour brasserie) obtiendra de la douane un bon d'exportation indiquant la quantité ou le poids nets de la denrée exportée, ainsi que la somme que cette denrée aurait payée si, au lieu d'être exportée elle avait été importée; ce bon, qui sera transférable par la simple tradition, servira à acquitter les droits de douane sur les mêmes céréales importées en France. Sa validité ne pourra excéder six mois. C'est également, on le voit, une prime; ce système soulève donc toute les objections que nous avons formulées d'une manière générale contre les primes à l'exportation des blés. Mais il est supérieur au précédent, car il limite les sacrifices du Trésor; en effet, comme les bons d'importation ne sont pas remboursables en argent, c'est seulement dans les limites des droits d'entrée dus sur les céréales étrangères que les primes fonctionneront, il suffira donc, pour échapper à tout déficit budgétaire. de ne plus faire figurer au budget que pour mémoire les droits d'importation sur les céréales. Mais une remarque que nous avons faite à propos du système précédent peut-être reproduite ici : pour que les primes soient réellement avantageuses, il faut qu'elles puissent profiter à des exportations considérables, dans les années où l'importance de la récolte rend ces exportations nécessaires; or ces années sont précisément celles où les importations sont peu nombreuses, c'est-à-dire où les droits de douane ne donnent pas un produit assez important pour permettre l'allocation de primes en grande quantité. Les bons d'importation n'auront sur le marché qu'un cours insignifiant, quand on pourra craindre que l'occasion fasse défaut au producteur ou à ses cessionnaires de se faire allouer les droits de prime. D'autre part un producteur a besoin de savoir, au moment même où il exporte, s'il a intérêt à exporter; le caractère aléatoire de la prime lui enlève toute certitude à cet égard; c'est une raison pour que les bons d'importation ne remplissent pas leur but, ne soient pas de nature à développer les exportations.

Ce sont là des dangers que les auteurs de la proposition n'ont pas vus; en revanche, ils ont attribué à leur projet un avantage qu'il n'aura peut-être pas : la production française, ont-ils dit, ayant une tendance con-

(1) Proposition Debussy, Chambre, 3 juill. 1899.

(2) En Allemagne, les bons d'importation servent, non seulement, comme dans la proposition que nous analysons, à l'acquittement des droits de douane sur les blés importés, mais encore sur les autres marchandises.

stante à s'augmenter, les importations deviendront de moins en moins considérables. les bons trouveront donc une difficulté croissante de placement et leur prix s'abaissera de telle manière qu'il n'aura plus d'influence sur les cours du blé en France ; mais les rendements de notre agriculture seront alors tels qu'elle pourra exporter sans primes. C'est une prophétie qui a peu de chances d'être sur tous les points confirmée par les faits. A supposer que les bons d'importation doivent donner à l'exportation de nos blés une extension considérable (nous venons de montrer le contraire), il arrivera effectivement que les bons d'exportation perdront peu à peu toute leur valeur, le montant des importations étant destiné à diminuer avec l'augmentation de la production. Mais comment peut-on croire que cette augmentation même de la production permettra aux producteurs de lutter plus facilement qu'aujourd'hui sur les marchés étrangers? Plus la production sera considérable, plus les prix s'aviliront. On aura beau développer les rendements par des perfectionnements dans les procédés de culture ; il restera vrai, il deviendra de plus en plus vrai que l'agriculture française, obligée pour se réserver le marché intérieur, de compter sur des droits de douane, presque prohibitifs, ne pourra jamais s'emparer, sans que l'Etat lui vienne en aide, des marchés étrangers. Le système des bons d'importation fait donc valoir une tentative de justification qui se retourne contre lui ; car il compte, pour réduire peu à peu les charges de l'Etat, sur un phénomène qu'il prétend provoquer et qui, s'il se produit, augmentera infiniment l'intensité de la crise qu'on veut conjurer.

L'exemple de l'Allemagne ne peut tromper que les observateurs superficiels ; en Allemagne, la production reste très inférieure à la consommation (1), bien qu'elle augmente d'année en année. L'Allemagne poursuit l'ambition légitime de récolter toutes les céréales qu'elle a besoin de consommer ; ce n'est pas le but que recherche la France.

Ce système, dans tous les cas, ne vaut ni plus ni moins que celui des bons d'exportation. Dans ce dernier système c'est l'importateur qui, en payant les droits de douane, reçoit un bon d'exportation, transmissible par voie d'endossement, et qui permettrait d'obtenir dans les six mois de sa création le remboursement des droits en tout ou en partie si le porteur du bon justifiait avoir emporté des céréales (2). C'est, avec une modification dans la forme, un système à peu près identique au précédent.

Les deux propositions qui précèdent créent l'une et l'autre des bons transmissibles. Ces bons peuvent donner lieu à une spéculation qui en élèvera le prix au détriment des producteurs. C'est le prétexte qu'on a donné pour proposer autre chose, la suppression de l'admission temporaire des blés soumis à réimportation et par suite des acquits à caution, qui, eux aussi, donnent lieu à un agiotage ; une compensation — une large compensation — accordée aux agriculteurs par le payement de primes équivalentes aux droits de douanes (3) les primes restent donc fixées à un taux considérable, et elles sont illimitées. A la vérité, les auteurs de la proposition

(1) V. le tableau de la production de 1899, *suprà*, p. 510.
(2) Proposition Papelier et Fénal, Chambre, 3 juil. 1899.
(3) Proposition de Pontbriand et autres, Chambres, 3 juil. 1899.

pensent que le Trésor n'en souffrira guère, parce que *nous sommes loin de produire le blé nécessaire à notre consommation*. Voilà ce qu'on osait dire au moment ou le résultat de la récolte de 1899 était déjà prévu par tout le monde! L'excédent de cette récolte, destiné à l'exportation, grèverait déjà le trésor de 140 millions ; que serait-ce les années suivantes, lorsque les cultivateurs, encouragés par les primes, auraient développé leur rendement et l'étendue de leurs cultures? Après tout, disent les auteurs de la proposition, « s'il était besoin d'une prime, on ne pourrait refuser aux producteurs de blés ce qu'on a accordé aux producteurs de sucres. » Il était, en effet, à prévoir et nous avions prédit depuis longtemps que tous nos producteurs demanderaient, dès que le marché national leur ferait défaut, à partager la faveur dont jouissent les producteurs de sucre. Mais au moins les primes allouées au sucre sont elles limitées et ne tombent-elles pas directement à la charge du Trésor.

Une autre proposition est plus modeste dans sa forme, mais provoque des objections peut-être beaucoup plus graves encore ; il s'agirait, tout en maintenant les droits de douane actuels, de donner au gouvernement le droit d'abaisser ou d'élever par simple décret ces droits, en tenant compte du rendement en blé de la production nationale, de l'importation et de l'exportation, et enfin des cours moyens des marchés français, de manière à maintenir « autant que possible » le prix courant du blé entre 20 et 22 fr. les 100 kilos (1) ; on a cru fournir ainsi au gouvernement un moyen sûr d'éviter à la fois la concurrence étrangère, qui abaisse les prix, et la spéculation qui les élève.

Ce qui est plus surprenant, c'est qu'on a pensé que, par ce moyen, l'agriculture vendrait toujours ses blés à un prix remunérateur, qu'en un mot il n'y aurait plus jamais d'excès de production. Nous venons de dire que, comme l'ont compris les auteurs de plusieurs autres propositions, des droits de douane ne font pas vendre les blés indigènes dès lors que la quantité produite est supérieure aux besoins de la consommation nationale ; la proposition n'empêche pas cette éventualité de se produire ; elle la rend même plus frequente, car, ainsi que nous allons le montrer, la concurrence étrangère se trouvera diminuée ; il résultera de là que dans les années de déficit, les cultivateurs français pourront élever leurs prix dans des proporportions considérables malgré la suppression temporaire des droits de douane, cette perspective est de nature à développer les cultures, et à rendre ainsi plus intense la crise qui se produira dans les années ordinaires, celles où la production dépassera la consommation. Le gouvernement ne peut pas décréter que le prix du blé ne restera point au-dessous d'un chiffre déterminé ; l'abondance des produits à vendre sera une cause irrésistible d'avilissement de prix. Ainsi, plus encore qu'aujourd'hui, les prix s'abaisseront.

Et, d'autre part, ils s'élèveront plus qu'aujourd'hui dans les années où

(1) Proposition Andrieu et Gouzy, Chambre, 3 juil. 1899 ; une autre proposition à peu près identique fixe le prix à 25 fr., proposition Gullemet et Denécheau, Chambre 20 juin 1898.

la récolte du pays se trouvera inférieure à la consommation ; aujourd'hui, l'importation étrangère supplée à cette insuffisance, tout au moins si les récoltes étrangères ne sont pas, elles aussi, en déficit ; mais déjà l'instabilité des tarifs, due au droit qu'a le gouvernement d'abaisser ou supprimer (en vertu de la loi du 29 mars 1887) ou d'élever (en vertu de la loi générale du cadenas) provisoirement le droit, fait souvent reculer les importateurs; que sera-ce lorsque le gouvernement, soustrait désormais à la nécessité de faire ratifier ses décisions par les Chambres, pourra modifier les droits sans contrôle, et devra même le faire continuellement pour maintenir les prix dans une limite déterminée ! Ce n'est pas seulement une élévation des prix qui sera à craindre, ce sera une insuffisance des produits offerts à la consommation, c'est-à-dire la famine.

Ce droit du gouvernement est d'ailleurs une nouveauté, et appelle la réflexion ; il était, dans la proposition dont nous parlons, indispensable, car on ne peut raisonnablement mettre en mouvement l'appareil législatif à des intervalles très fréquents pour apprécier l'opportunité d'un décret rendu. Mais c'est aux Chambres seules qu'il appartient de régler, dans un ordre que détermine la constitution (art. 8 de la loi du 24 février 1875) tout ce qui concerne les impôts ; elles ne peuvent donc, par une loi votée dans la forme ordinaire, déléguer ce droit au gouvernement. Déjà le cadenas a soulevé, dans cet ordre d'idées une objection ; mais au moins peut-on dire que la décision du pouvoir exécutif est provisoire et n'a d'existence véritable que par la loi qui la ratifie.

On se demande aussi comment le gouvernement devra s'y prendre pour déterminer le prix du blé et modifier en conséquence les tarifs. Le prix du blé sera, d'après la proposition, fixé « sur chaque marché important » par une « commission spéciale » qu'organisera un décret. Quelle sera la garantie contre les erreurs de la commission ? Quels seront les marchés réputés importants ?

On sait, d'autre part, que les prix sont loin d'être les mêmes partout ; il y a souvent des écarts de 2 ou 3 fr. par hectolitre entre les prix des différents marchés français ; fera-t-on une moyenne ? Nous ne parlons pas des tâtonnements auxquels donnera lieu l'obligation imposée au gouvernement ; de jour en jour, il faudra modifier les droits pour maintenir l'unité des prix, l'expérience ne serait ici d'aucune utilité, tant sont nombreux les éléments qui influent sur le prix d'une denrée.

Il est enfin arbitraire de fixer à l'avance le prix courant que le gouvernement devra s'efforcer de maintenir : on s'est arrêté au chiffre de 20 à 21 fr. parce qu'on a considéré que ce prix présente le double caractère d'être rémunérateur et de ne pas procurer au producteur un bénéfice trop considérable, dont les consommateurs les plus intéressants feraient les frais. Mais si le chiffre fixé répond aux conditions de la production quand la récolte est normale, il est loin d'y répondre toujours. Comme nous l'avons fait observer autrefois, il y a des années dans lesquelles, à raison de la quantité ou du poids exceptionnel de la récolte, les cultivateurs, en vendant leur blé beaucoup moins cher, font un bénéfice ; il y en a eu d'autres dans lesquelles le déficit ou la mauvaise qualité de la récolte les

oblige à exiger, pour ne pas rester en perte, un prix beaucoup plus élevé (1).

Voilà donc une proposition qui, loin de faire disparaître un seul des périls existants, les aggravera tous, et en créera d'autres.

En sens inverse, certaines propositions veulent supprimer l'arbitraire du gouvernement tout en faisant varier, par un procédé automatique, les droits de douane, de manière à maintenir les prix à un taux uniforme, suffisant pour rémunérer le producteur, assez peu élevé pour ne pas nuire au consommateur. On ne s'attendait pas à voir reparaître, un demi-siècle après son abrogation, le système de l'échelle mobile ; il est inutile de rappeler les critiques faites à ce désastreux système, qui divisait la France en plusieurs zones, prohibait les importations lorsque le prix du blé dépassait, dans chaque zone, un prix déterminé, créait un droit de 2 fr. par hectolitre au-dessous de ce chiffre pour chaque franc de hausse et établissait sur l'importation un droit, au dessous d'un prix variant également suivant les régions, de 1 fr. 50 par chaque franc de baisse. On sait qu'entre autres inconvénients ce système présentait les suivants : il était difficile à appliquer, il entravait par les changements continus de droits les importations, il créait entre les diverses zones des inégalités telles, que d'une zone à l'autre, les prix variaient quelquefois du simple au double.

L'inspiration à laquelle notre pays a dû l'échelle mobile était déjà celle qui guide aujourd'hui les promoteurs de systèmes semblables, mais accommodés à la situation nouvelle, c'est-à-dire à l'extension de la production, qui rend illusoire tout danger d'exportation excessive et qui, d'autre part, menace d'avilir les prix plus que par le passé.

On prétend cependant que l'échelle mobile, qu'on veut appeler le droit gradué, n'aura que des avantages. Il évite, dit-on, l'arbitraire du gouvernement, mais a-t-on eu jusqu'à présent lieu de signaler un exemple de cet arbitraire ? Le gouvernement ne peut, en cette matiére, que se conformer, sous peine de risquer son existence, à la volonté présumée des Chambres, c'est-à-dire du pays.

On a dit aussi que l'échelle mobile découragera les spéculateurs et empêchera les cours d'être travaillés. Cela est probable : la spéculation est rendue effectivement difficile par les incertitudes des tarifs, mais cette incertitude rend également presque impossible la conclusion des marchés sérieux. Il y a sans doute une réponse toute prête : les contractants détermineront, par une clause formelle, celui d'entre eux qui supportera le relèvement des droits ou bénéficiera de leur diminution ; il n'en est pas moins vrai qu'à raison de l'incertitude qui règnera, lors de la conclusion d'un marché, sur les droits de douane devant frapper le blé au moment de l'exécution, les marchés seront rares ; il s'y mêlera un élément aléatoire qui fera hésiter le contractant.

En dépit de ces désavantages, le système de l'échelle mobile avait été déjà proposé lors de la loi du 27 février 1894, qui a porté à 7 fr. les droits

(1) V. notre chronique de nov.-déc. 1897, p. 476, note 2.

sur les blés, il avait même été adopté par la commission des douanes (1). Mais la Chambre l'avait repoussé (2).

L'une des propositions nouvelles (3) porte que si le cours du blé dépasse 30 fr. (4), une taxe de 50 cent. sera appliquée à « chaque 50 cent. » (*sic*) de hausse et que, si le cours s'abaisse au-dessous de 25 fr. une surtaxe de 50 cent. sera appliquée à chaque 50 cent. de baisse : jusqu'à 20 fr. chiffre auquel s'arrêtera la surtaxe ; un décret déterminera « le nombre et le nom » des villes dont le marché servira de régulateur et dont le cours moyen de la dernière quinzaine servira de base à la taxe; on ne dit pas si les prix seront uniques pour tout le pays ou si chaque marché régulateur sera le centre d'une zone spéciale ; il semble que d'après la proposition, le gouvernement n'intervient pas dans la fixation des prix, car il est spécifié que le cours moyen des marchés régulateurs sera publié à l'*Officiel* et servira de base pour la quinzaine suivante.

Nous ne reprochons pas à cette proposition ses fautes de style et ses obscurités. Ce sont là de bien légères défectuosités à côté des conséquences fâcheuses qu'elle produirait : un changement bi-mensuel découragera les importateurs (c'est peut être ce qu'on désire), une augmentation des droits de douane, alors même qu'elle dépasserait le maximum de 5 fr. (50 cent. par 50 cent. de baisse à partir de 25 fr. jusqu'à 20 fr.) n'en sera pas, quoi qu'on dise l'auteur de la proposition, un moyen d'assurer des débouchés à l'excédent de la productiou sur la consommation et rendra seulement plus certaine la vente exclusive des blés français sur les marchés internes. La détaxe de 50 cent. par 50 cent. de hausse à partir de 30 fr. est insuffisante ; car les droits de douane ne disparaîtront entièrement que si les prix atteignent 37 fr. 50, chiffre de beaucoup supérieur à la moyenne normale et au prix que les cultivateurs ont besoin d'atteindre pour obtenir un bénéfice sérieux. Ces observations suffisent d'ailleurs à montrer que, sous prétexte de concilier les intérêts opposés du producteur et du consommateur, la proposition est plus faite pour le premier que pour le second ; on y relève d'ailleurs cette phrase singulière : « le consommateur ne peut-être fondé à obtenir un produit au-dessous du prix de revient ». On croyait jusqu'alors qu'en principe les prix devaient être librement fixés par la loi de l'offre et de la demande.

D'après une autre proposition, le droit serait de 8 fr. si le prix du blé était inférieur à 25 fr. le quintal, de 5 fr. jusqu'à 30 fr.: au-dessus, le droit disparaîtrait et il ne serait plus perçu que le droit de statistique de 60 cent. (5) ; le gouvernement déterminerait le nombre et la situation des marchés

(1) Ce système avait été proposé devant la commission par M. Méline. Le droit était de 8 fr. jusqu'au prix de 25 fr. ; il descendait ensuite de 50 cent. pour chaque augmentation de 50 cent. dans le prix jusqu'à 28 fr. 50 (il était donc alors de 5 fr.) ; puis il descendait de 1 fr. 25 pour chaque augmentation de 50 cent. dans le prix jusqu'à 30 fr. (il était donc alors de 1 fr. 25); au-dessus de 30 fr. il n'y avait plus qu'un droit de statistique de 50 cent. On verra que plusieurs des propositions actuellement soumises à la Chambre s'inspirent de ce système.

(2) Chambre, 20 fév. 1894, *Journal Officiel* du 21, déb. parl., p. 298.

(3) Proposition Jules Brice, 25 oct 1897 et 8 juil. 1898.

(4) Il s'agit probablement de 30 fr. le quintal ; sur le droit de douane. La proposition a jugé inutile de le dire.

(5) Proposition Plichon, Chambre, 13 juin 1898.

régulateurs ; un décret établirait le mode de fixation des cours et « la durée pendant laquelle une moyenne des nouveaux cours devrait être maintenue pour qu'il y eut lieu à une modification douanière ». C'est encore une échelle mobile et, comme la proposition précédente, celle-ci néglige de nous instruire sur le point de savoir s'il doit-être établi une moyenne unique, c'est-à-dire un droit unique, ou autant de moyennes et de droits que de marchés régulateurs; c'est, d'après le texte, cette dernière solution qui paraît être proposée; mais l'exposé des motifs dit le contraire ; nous posons alors une question que nous avons déjà formulée : quel moyen pratique y a-t-il d'établir une moyenne unique en présence de prix moyens différents? D'autre part, en présence des variations de prix entre les divers départements, il est absurde de fixer un droit uniforme ; puisque ce droit est établi d'après les prix courants du blé, il risque, pour les départements où le prix courant différera sensiblement de la moyenne adoptée, d'être exagéré ou insuffisant.

Une autre proposition (1) encore fait varier le droit de 10 fr. à 1 fr.; il serait de 10 fr. si le cours du blé dépassait 10 fr. sans être au-dessus de 21 fr., puis il diminuerait de 1 fr. par 1 fr. de hausse jusqu'au prix de 30 fr au-dessus de ce chiffre, le droit serait supprimé. En un mot le prix du blé serait fixé à peu près uniformément à 30 fr.; toutefois, s'il excédait ce chiffre, le gouvernement ne pourrait prendre aucune mesure pour le réduire ; d'autre part, — c'est une étrange lacune, — cette proposition, introduite dans l'intérêt des producteurs et qui a pour but de leur assurer un prix minimum de vente supérieur de 5 à 6 fr. par hectolitre à leurs frais, sans leur enlever la chance de tirer de leurs produits un prix plus élevé — ne donne aucune protection au cultivateur lorsque le cours du blé est inférieur à 20 fr., c'est-à-dire quand le cultivateur a le plus besoin d'être protégé ! Quant à la manière dont fonctionnera l'échelle mobile, la proposition, comme les précédentes, est singulièrement insuffisante; elle dit simplement que « le gouvernement déterminera le nombre des marchés régulateurs et déterminera la localité où ils seront établis ».

Si toutes les propositions qui précèdent ont, entre autres défauts communs, celui d'être difficiles à appliquer, il en est une qui, sur ce point les dépasse (2). Elle ne se contente pas de faire varier le droit de douane dans une proportion *approximativement* inverse de celle dans laquelle varient les prix ; la proportion devient *mathématiquement* inverse : le droit est fixé à 10 fr. si le prix est de 20 fr. ; il diminue d'un centime dès que le prix s'élève d'un centime, jusqu'à disparaître complètement lorsque le prix s'élève à 30 fr. ; c'est donc très exactement un prix minimum de 30 fr. qu'on veut assurer au cultivateur; au-dessous de 20 fr., par une lacune que

(1) Proposition Jules Desjardins et autres, Chambre, 13 juin 1898. Dans la session précédente, M. Desjardins avait présenté une proposition différente : le droit, fixé à 10 fr. pour un prix de vente de 20 à 21 fr., descendait de 50 cent. par 1 fr. de hausse dans le prix, jusqu'à 27 fr. (il était alors de 7 fr.), puis de 1 fr. par 1 fr. de hausse jusqu'à 32 fr. (il était alors de 2 fr.). C'est donc un prix de 30 à 34 fr. qu'on voulait assurer au cultivateur.

(2) Proposition Portou, 20 juin 1898 ; le même député avait fait une proposition identique sous la législature précédente (15 déc. 1893) ; elle avait été repoussée par la commission des douanes.

nous avons déjà constatée dans d'autres propositions, le cultivateur n'est pas protégé. Cette proposition est la seule qui organise elle-même le mode de fixation des prix du blé et ne laisse pas ce soin au gouvernement ; dans tous les marchés importants (le gouvernement déterminerait sans doute ces marchés), une commission de trois membres, désignés respectivement par les associations agricoles, la Chambre de commerce et la municipalité établiront la mercuriale de chaque marché. Cette composition en vaut une autre. Elle a pour objet de représenter les intérêts du producteur, du négociant et du consommateur, mais la proposition n'en présente pas moins la plupart des défauts de celles qui précèdent ; et comme elle aurait pour effet de soumettre les droits de douane à des fluctuations beaucoup plus fréquentes, elle rendrait presque impossibles les marchés sur les céréales.

En somme, toutes les propositions tendant à faire revivre, sous une forme ou sous une autre l'échelle mobile, sont peu étudiées ; elles ne règlent que d'une manière incomplète l'institution qu'elles veulent rétablir ; mais, par dessus tout, c'est l'institution elle-même qui doit, comme nous l'avons dit, être critiquée. Peut-être l'aurait-on laissé se perdre dans l'oubli si l'on ne s'était pas mépris sur les raisons qui en avaient amené la suppression (1).

Y a-t-il une conclusion à tirer de tout ce qui précède ? Plusieurs, peut-être ; la première est que, somme toute, le système en vigueur vaut, s'il ne tes surpasse pas, tous ceux qu'on veut lui substituer. Le protectionnisme appliqué aux céréales ne peut être critiqué, puisque, s'il n'existait pas, une culture indispensable disparaîtrait ; la faculté attribuée au gouvernement de suspendre les droits de douane corrige, par la rapidité de son fonctionnement, les inconvénients que cette protection peut avoir, en cas de hausse des prix, pour le consommateur pauvre. Il est plus nuisible qu'utile soit de donner au gouvernement des droits plus étendus encore et de le soutraire dans l'exercice de son droit au contrôle du parlement, soit au contraire de soumettre les droits sur les blés à un tarif gradué qui augmenterait ou diminuerait automatiquement.

La seconde conclusion est que de tous les moyens préconisés pour permettre aux cultivateurs d'écouler au dehors l'excédent de leur production sur les besoins de la consommation interne, aucun n'est propre à atteindre son but ; ils ont, en outre, pour inconvénient commun d'habituer les cultivateurs à compter sur l'Etat et accidentellement de provoquer une extension de la production, déjà excessive.

Peut-être faut-il ajouter qu'on ne trouvera jamais aucun moyen de fournir aux producteurs des débouchés pour toutes leurs productions, à supposer

(1) Parmi les exposés des motifs des diverses propositions que nous avons analysées, un seul cherche les raisons de cette abrogation, dans le but de montrer que ces raisons ont cessé d'exister ; mais voici tout ce qu'il trouve : « Ce système de tarif gradué ou d'échelle mobile a été reconnu dangereux dans le passé parce qu'il entravait les opérations commerciales. En effet il y a 40 ou 50 ans la lenteur des transports par terre et par eau retardait les arrivages et, en outre plaçait les importateurs sous le risque d'une variation du droit d'entrée pendant le cours du voyage. Ce risque est amoindri, on peut dire supprimé, par la rapidité des transports actuels. »

même qu'on soit disposé à exiger des contribuables les sacrifices croissants qu'une pareille mesure rendrait nécessaires ; nous avons amplement dit plus haut que ce moyen doit consister nécessairement en primes directes ou indirectes et nous avons prouvé que les primes, par suite des représailles auxquelles se livreront les autres nations — représailles beaucoup plus nombreuses et plus faciles à organiser qu'en matiere de primes sucrières — resteront inefficaces.

Enfin on peut se demander si, en essayant de faire vendre à l'étranger le trop plein de la production française, l'Etat n'exagère par les conséquences d'une idée juste : si le producteur de blé doit être plus protégé que les autres producteurs, c'est, comme nous l'avons dit, parce que l'Etat et le consommateur lui-même ont intérêt à la prospérité d'une industrie agricole dont le pays ne peut point se passer. Mais ceci n'est vrai que dans les limites de la consommation interne; au-delà des besoins de cette consommation, la culture du blé n'est qu'une industrie ordinaire, à laquelle il n'y a aucune raison de ne pas appliquer le régime commun des industries ; ces dernières ne sont protégées que par les droits de douane, le blé ne mérite pas de l'être par des primes ; en un mot il est bon de se contenter, pour le blé comme pour les autres industries, d'une protection qui lui donne une situation privilégiée, un monopole si l'on veut, sur le marché interne ; le système des primes, devant lequel on a reculé pour la généralité des industries, doit d'autant moins être appliqué au blé que le développement des terres consacrées à sa culture et de l'intensité de la culture peut être indéfini : si on s'est laissé entraîner à favoriser l'exportation du sucre par des primes (sous l'influence, d'ailleurs, de considérations qui n'existent à aucun degré pour le blé), on s'est trop vite et trop complètement aperçu de l'erreur économique commise pour être excusable d'étendre le même principe au blé, avec la certitude, comme nous l'avons montré, d'imposer au trésor des sacrifices inutiles pour les agriculteurs eux-mêmes. On dira peut-être que si la loi ne fournit pas aux cultivateurs un moyen d'écouler l'excédent de leur production sur leur consommation, la concurrence qui s'établit entre eux sur le marché national cause une dépréciation des prix et fait subir aux agriculteurs la perte qu'on a voulu éviter, mais qu'on n'a pas pu réussir à éviter par les droits de douane. Il nous semble que ce raisonnement n'est pas solide : si les droits de douane n'existaient pas, c'est d'une manière permanente que les prix du blé seraient inférieurs aux frais de production, puisque, pendant les années de récolte normale les blés étrangers seraient prêts à passer nos frontières dans des proportions suffisantes pour satisfaire aux besoins de tout le pays et se vendraient pour un prix inférieur aux frais de la production en France ; donc les cultures auraient beau se réduire en raison des pertes qu'elles causeraient aux cultivateurs ; le jour où il ne resterait plus en France qu'un hectare cultivé en blé, les produits de cette terre ne se vendraient pas encore dans des conditions suffisantes pour assurer un bénéfice au cultivateur. En un mot les droits de douane sont indispensables au maintien des cultures. Mais lorsque ces droits sont établis, l'excédent de la production sur la consommation ne peut avoir qu'un effet, c'est la

destruction de cet excédent même; le mal a son remède en lui; la situation est pour le blé ce qu'elle est pour toute autre industrie ; le jour où les cultivateurs ne compteront plus sur l'intervention providentielle de l'Etat pour leur faire vendre à bénéfice tout ce qu'ils produiront, ceux d'entre eux qui par suite de la cherté des fermages, d'un accident, d'une exploitation irrationnelle, de l'absence de capitaux, auront la force de résistance la moins grande, cesseront leurs exploitations ou les restreindront ; les prix reprendront un cours suffisamment élevé, lorsque la concurrence sera devenue moindre, la crise du blé ne mérite donc pas, dès que le péril étranger est conjuré, d'être autrement traitée que toute autre crise industrielle. Il est fâcheux que cette vérité n'ait pas été dite ; il est fâcheux surtout qu'on ne veuille pas s'apercevoir que toutes les mesures proposées pour conjurer cette crise vont à l'encontre de leur but.

Changer la culture d'une partie des surfaces cultivées en blé, augmenter le rendement des autres par une culture intensive et scientifique, c'est le seul remède qui puisse être conseillé. Peut-être y faut-il ajouter un emploi plus développé du blé dans la consommation agricole, notamment en ce qui concerne la nourriture des animaux.

Et cependant nous devons reconnaître qu'il y a une grave objection à la diminution des emblavements; ce sont surtout les progrès de la chimie agricole qui augmentent la production du blé, l'élévation du rendement ne provient pas d'un agrandissement des surfaces cultivées (V. plus haut) ; si donc on livre à elle-même la culture du blé, des terres. consacrées jusqu'alors à la culture du blé, devront chercher une autre culture (1) ; laquelle ? On enrevient toujours à ce fatal problème, qui ne rentre pas dans la science financière, mais auquel se ramènent toutes les questions fiscales relatives à l'agriculture, et dont il est malheureusement probable qu'on ne trouvera pas la solution.

ALBERT WAHL,
Professeur à la faculté de droit de Lille.

(1) On sait que sur 49.388.301 hectares, représentant la contenance totale des propriétés imposables en France, 16.278.334 hectares sont consacrés à la culture des céréales dont 7 millions à celle du froment.

CHRONIQUE POLITIQUE

AUTRICHE

(Année 1899)

Sommaire : Considérations générales sur le régime Badeni. — Le ministère Gautsch. Les troubles de Prague. — Les affaires sous le ministère intérimaire. — Le ministère du comte Thun.

Considérations générales sur le régime Badeni. — La démission du cabinet Badeni, qui s'est maintenu au pouvoir 26 mois (29 sept. 1895-28 nov. 1897) fut jugée dans tout le monde politique comme un événement de haute portée. En Autriche même, les sentiments furent très partagés. Les centralisateurs allemands exsultaient ; eux, qui appelaient de tous leurs vœux un changement de système, saluaient avec de véritables transports de joie la chute du ministère haï. Une déception amère mêlée d'un sentiment de profonde stupeur avait, au contraire, envahi le camp des partis fédéralistes. Il en était ainsi surtout chez les Tchèques, qui avaient un vague pressentiment qu'avec le ministre tombé s'évanouissaient pour un temps incertain les espérances dans la réalisation du reste de leur programme national, que le coup a porté le plus rudement. Tout le monde sait que l'un des principaux points de la politique du comte Badeni était la solution du conflit tchéco-allemand, entravant depuis de longues années la vie politique et économique en Autriche, par une bonne et honnête entente qui assurerait dans l'avenir la vie paisible et le libre développement de l'une à côté de l'autre aux deux nationalités habitant ensemble les pays de la couronne de Bohême. Par malheur, ses intentions pures et nobles, n'ayant pas été prises à cœur par un des deux compaciscents qui, loin de se contenter de l'égalité nationale, ne visait que le recouvrement de l'ancienne hégémonie perdue, aboutirent à un échec complet. Jamais auparavant la situation entre les Tchèques et les Allemands de Bohême n'était, en effet, plus critique et plus tendue qu'au retrait du cabinet Badeni si bien et si sincèrement inspiré de sentiments conciliateurs.

Deux périodes très distinctes l'une de l'autre se placent dans ce court espace de deux années où le comte Badeni était chargé de diriger les affaires d'Autriche : l'une qui va depuis son appel au pouvoir jusqu'aux nouvelles élections parlementaires — et l'autre qui commence par la mise en fonction du Parlement central, composé selon la nouvelle loi électorale, et finit par la chute éclatante du cabinet.

Dans la première, très féconde en résultats, tout marchait à merveille : réformes et lois importantes. préparées par les cabinets précédents, furent votées presque sans débats. Le gouvernement, sans être lié à aucun des

nombreux partis nationaux et politiqnes du Reichsrath, était en bons rapports avec tous; sa tendance d'attirer dans la majorité la députation tchèque était si discrète qu'elle ne pouvait pas effaroucher les libéraux allemands, parti le plus fort au Reichsrath, et le pousser dans l'opposition. Les nationaux allemands enfin, qui s'apprêtaient à enlever aux libéraux bon nombre de mandats aux prochaines élections, étaient à ce moment-là encore trop peu nombreux pour constituer un véritable danger comme opposition.

Ce qui contribuait toutefois le plus efficacement à rendre le Reichsrath si expéditif c'était la profonde lassitude et un certain indifférentisme général que dénotait alors toute la vie politique en Autriche.

Avec la nouvelle composition du Parlement la situation changea du tout au tout. Ce changement fut moins sensible par le nombre de députés, élevé de 72 nouveaux membres de la Ve curie. que par le groupement des partis. Avec les partisans de M. de Schönerer, puis les antisémites de Vienne et les démocrates sociaux, baissa notablement le niveau politique de la Chambre et le langage de cabaret envahit la tribune.

Tous les partis plus ou moins rajeunis rivalisaient de zèle pour signaler l'énergie de leur action ; plusieurs d'entre eux, surtout les progressistes allemands, rentrés décimés, attendaient avec impatience l'occasion de se mettre en opposition radicale.

Le comte Badeni, à qui il importait avant tout de se former une majorité sur laquelle il pourrait compter pour le vote des projets relatifs au compromis austro-hongrois, s'attacha à gagner les voix des Tchèques à côté de celle des Allemands modérés et des Polonais.

Peur arriver plus vite au but, il décida de faire une concession en faveur des premiers et décréta les ordonnances sur l'emploi des langues. Mais ayant fait déclarer peu avant par le gouverneur de Bohême, à l'insu des Allemands, qu'il ne toucherait pas à la question des langues, il se mit soudain à dos et les progressistes et les nationalistes allemands. Furieux de ce procédé et surtout de se voir enlever le principal objet de compensation qui devait leur assurer la loi de Curie à la Diète de Bohême et quelques autres prérogatives jugées nécessaires à la protection de leur existence nationale, ils jurèrent la mort du gouvernement si peu respectueux de la suprématie de la langue allemande et unirent tous leurs efforts pour hâter sa chute.

Compromettre le fonctionnement normal de la Chambre des députés par une violente obstruction et des excès de toute sorte leur semblait l'arme la plus efficace dans la circonstance et ils en ont usé : la clôture du Parlement dut être prononcée le 2 juin 1897.

M. de Badeni qui aurait dû, dans ce moment critique, faire montre de toute l'énergie dont il était capable et réprimer dans son germe l'agitation quasi-révolutionnaire fomentée dans les circonscriptions allemandes, ne fit que perdre du temps en vains pourparlers avec les meneurs du mouvement qui étaient bien décidés, eux, à ne faire la paix qu'au prix du retrait pur et simple des ordonnances sur les langues.

Grâce à la longanimité mal placée du gouvernement en face des agisse-

ments des factieux allemands qui n'hésitèrent pas à aller travailler l'opinion publique au-delà des frontières d'Autriche, l'effervescence, jetée dans les masses gagnait rapidement du terrain et rendait la situation de plus en plus critique.

Ce fut au plus fort de la lutte que le cabinet Badeni, ayant perdu au moment suprême la confiance de la Couronne, se vit forcé de se retirer des affaires.

Le ministère Gautsch. — Le successeur du comte Badeni, le baron Gautsch (1) se trouva dès son appel au pouvoir, enfermé dans une situation extrêmement embarrassante : les intérêts des pays cisleithans sensiblement compromis par l'impossibilité où était le gouvernement d'achever à temps le pacte avec la Hongrie, les Slaves et les Allemands en lutte acharnée, mécontentement en haut, désarroi et troubles en bas, voici le bilan de la situation politique vers la fin de 1897.

Le baron Gautsch, *persona gratissima* à la Cour, forma un ministère incolore, composé de fonctionnaires, où il se réserva le portefeuille de l'Intérieur.

Du cabinet précédent un seul ministre fut compris dans la nouvelle combinaison, le comte Welsersheimb, chargé de la défense territoriale depuis 1880. Les autres ministres étaient chefs des ressorts respectifs (2).

Troubles de Prague. — Les derniers jours du ministère Badeni étaient marqués dans plusieurs villes de la monarchie autrichienne (Vienne, Linz, Insbruck, Gratz, etc.) de tumultueuses démonstrations socialistes et antidynastiques ; les rues de la capitale de l'Autriche résonnaient alors plus d'une fois des cris séditieux et du chant germanique « Wacht am Rhein ». Ce fut cependant en Bohême, dans les villes allemandes du Nord et du Nord-Ouest de ce royaume, que les désordres les plus déplorables se produisirent.

La fureur teutonne se donnant libre carrière éclata entre les Tchèques vivant dans ces régions germanisées avec une violence féroce qui prouvait que le conseil du vieux Mommsen — soyez durs et frappez ferme — n'était pris que trop au pied de la lettre.

Des scènes de dévastation et de pillage étaient à l'ordre du jour. Les foules exaltées par quelques fanatiques teutons se portaient d'abord devant les écoles tchèques où elles cassaient les vitres et démolissaient le matériel, s'attaquaient ensuite aux restaurants où se réunissaient les Tchèques de

(1) Né à Vienne (1851) le baron Gautsch parcourut rapidement tous les grades de sa brillante carrière d'homme d'Etat. Promu docteur à l'âge de 22 ans, il fut appelé deux ans après au ministère de l'Instruction publique. Directeur du Thérésianum (en 1881), puis conseiller à la Cour, en 1885, il fut chargé au cours de la même année, dans le ministère Taaffe, du portefeuille de ministre de l'Instruction publique qu'il garda jusqu'à la chute de M. de Taaffe (1893). Deux années après il entra dans le ministère Badeni. Il approuva en sa qualité de ministre de l'instruction publique, les ordonnances d'avril.

(2) Le ministre de l'instruction publique est d'origine française ; c'est M. Vaillet de Latour, petit-fils de l'ancien ministre de la guerre que la populace de Vienne a pendu à une lanterne dans les troubles de 1848. Le Dr J. Ruber est chargé de la justice ; le célèbre économiste M. T. Böhm-Bawerk, des finances ; M. E. Körber, du commerce ; M. Bylandt-Rheidt de l'agriculture et M. H. Wittek, des chemins de fer.

la localité pour faire passer enfin toute leur fureur confinant au délire sur des habitants particuliers dont les maisons étaient envahies, pillées, les meubles brisés ou incendiés. Les femmes ni les enfants n'étaient pas ménagés dans ces croisades nationalistes, vraies hontes du XIXe siècle.

Pour échapper aux violences de la foule furieuse, des familles entières cherchèrent le salut dans la fuite. Ces écœurantes sauvageries, rappelant les âges barbares, se sont produites entre les 27 et 29 novembre dans toutes les villes du Nord de Bohême, comme Aussig, Tetschen, Teplitz, Gablonz, Bodenbach, Saaz, etc. Le bruit de ces lâches persécutions des minorités tchèques répandu à Prague, ne tarda pas à jeter une vive émotion dans les esprits de la population tchèque.

L'indignation générale s'accrut considérablement quand on voyait venir avec chaque train arrivant du Nord, des familles tchèques chassées de leur domicile, et que l'on entendait de leur bouche le récit des brutalités auxquelles elles étaient en butte.

Les esprits excités à un très haut point par la tournure que prenaient les affaires politiques à Vienne et exaspérés par les procédés barbares dont les Allemands de Bohême se croyaient en droit d'user envers les habitants tchèques, ne pouvaient pas se laisser contenir plus longtemps ; ce trop-plein d'irritation devait nécessairement déborder. Cette effervescence qui avait couvé dans le cœur de la population tchèque de Prague éclata en effet le 29 novembre à l'occasion d'un cortège démonstratif organisé par les étudiants allemands dans les rues les plus fréquentées de Prague. Pour se rendre compte de cette manifestation, d'autant plus frivole qu'elle eut lieu à un moment où les esprits étaient en proie à une très grande surexcitation, qu'on se figure quelques centaines de jeunes jens en costumes d'étudiants allemands, le bleuet à la boutonnière, se promenant avec une attitude provocante, en rangs serrés, dans la capitale de Bohême et chantant à tue-tête l'hymne germanique. Le bruit courait qu'ils allaient porter un couteau d'argent au professeur Pfersche, député au Parlement, qui s'était rendu populaire pour avoir tiré, dans une des dernières séances parlementaires, le couteau contre les députés tchèques.

La collision était inévitable ; elle se produisit, violente, et les agents de police, brutaux plus que jamais envers la population tchèque, durent être renforcés pour rétablir l'ordre. Toute la garnison de Prague avec plusieurs bataillons de cavaliers et de fantassins appelés des environs, descendit dans la rue ; le sang coula.

Les manifestations commençaient par des rassemblements qui se formaient régulièrement dès la tombée de la nuit. Les manifestants débutaient alors par des chants et finissaient par le bombardement à coups de pierre des maisons des Allemands connus par leur intransigeance. Bientôt cependant ces démonstrations allaient prendre le caractère antisémitique ; plus d'une fois, la foule s'attaqua à des boutiques tenues par des juifs allemands. Tout fut alors impitoyablement saccagé, les marchandises jetées dehors ou brûlées.

De pareilles scènes se renouvelaient tous les jours avec une recrudescence de plus en plus marquée, en dépit de l'intervention personnelle

du bourgmestre de Prague, le docteur Podlipn'y, qui parcourait chaque soir les rues de la ville recommandant le calme et la modération aux foules emportées. Ce ne fut qu'après la promulgation de la loi martiale pour Prague et les environs que l'ordre fut rétabli. Comme preuve péremptoire de ce que les premières provocations étaient réellement parties du camp allemand on peut citer la déclaration que le comte Condenhove, gouverneur de Bohême fit, le 1er décembre, à la députation du Conseil municipal de Prague. « Je reconnais, dit le représentant officiel de l'empereur en Bohême, que la manifestation intempestive des étudiants allemands avait contribué à augmenter l'effervescence qui agitait les esprits des habitants de Prague. Je comprends aussi votre émotion en face des excès à jamais déplorables qui ont été commis à Saatz et vous assure que toutes les mesures ont été prises pour en prévenir le retour. Les troubles qui ont eu lieu ces jours derniers à Prague sont très regrettables et je vous prie, messieurs, de m'aider dans cette circonstance à calmer les esprits et à ramener l'ordre dans la ville. »

Les affaires sous le ministère intérimaire. — Le baron Gautsch, confiant dans son talent diplomatique, entama dès son arrivée au pouvoir des pourparlers avec les chefs des partis allemands et tchèques.

Ses efforts se brisèrent toutefois contre l'opiniâtreté des Allemands qui, ivres du succès qu'ils venaient de remporter, déclarèrent qu'ils ne désarmeraient qu'au prix de la suppression pure et simple des ordonnances sur les langues. La modification des ordonnances dans le sens que M. de Gautsch leur proposait ainsi que le changement de la présidence au Reichsrath et l'abrogation de la loi Falkenhein, relative au changement du règlement intérieur de la Chambre ne les satisfaisaient pas. Il était évident que dans ces conditions la convocation du Parlement n'aurait servi qu'à augmenter le chaos. Et comme il fallait à tout prix arranger les affaires avec la Hongrie et pourvoir en même temps aux nécessités les plus pressantes de l'Etat, le baron de Gautsch s'empressa d'ajourner le Reichsrath (le 29 décembre) et de recourir à l'article 14 de la Constitution pour décréter les mesures qu'il ne pouvait faire voter par le Parlement. Cet article 14, qui devint depuis tout un régime, est conçu dans les termes suivants : « Les mesures dont l'application ne peut avoir constitutionnellement lieu sans l'approbation du Parlement peuvent, en cas de nécessité urgente, et à un moment où le *Reichsrath n'est pas réuni*, être prises par ordonnances impériales signées par tous les ministres. Ces ordonnances ne doivent cependant ni modifier les lois fondamentales de la monarchie, ni grever pour une longue durée le trésor de l'Etat, ni enfin en aliéner les biens. Pour avoir la valeur légale, elle doivent être *déposées* sur les bureaux du Reichsrath (Chambre des députés et Chambre des seigneurs) au cours des quatre premières semaines de leur plus prochaine réunion. »

Les délégations autrichienne et hongroise, nommées encore à temps par les deux Chambres, terminèrent leurs travaux le 22 décembre 1897. Huit jours après, la session ordinaire du Reichsrath fut déclarée close, et tou-

tes les affaires d'intérêt général, comme budget, impôts, le recrutement ainsi que la prolongation du compromis provisoire avec la Hongrie, furent réglées en vertu de l'article 14. La quote-part fut fixée pour la durée d'un an par l'empereur.

Ainsi toute l'activité publique en Autriche se trouva pour quelque temps réduite au fonctionnement des diètes régionales, parmi lesquelles celle de Bohême préoccupait les milieux politiques au plus haut degré.

Le jour même de l'ouverture de la diète de Bohême (10 janvier 1898) prit fin à Prague l'application de la loi martiale proclamée le 2 décembre 1897 (1).

La session de la Diète de Bohême, une des plus longues et des plus tumultueuses, depuis plusieurs années fut aussi une des plus stériles en résultats positifs. Les débats tournaient continuellement autour de ces trois points : 1° arrangement de la question des langues (deux propositions furent présentées dont l'une venait du comte de Bouquoye, l'autre du Dr Schlesinger); 2° troubles de Prague dont on s'ingéniait à établir les responsabilités morales et 3° adresses d'hommage à l'empereur à l'occasion du prochain cinquantenaire de son avènement. Des discours passionnés furent prononcés de part et d'autre, creusant le précipice qui séparait les deux camps, en lesquels la diète était partagée, plutôt que d'en amener le rapprochement. Brûlant d'impatience de faire dissoudre la diète prématurément, fait qui leur a si merveilleusement réussi à Vienne, et désireux de fournir une nouvelle preuve qu'il était impossible de gouverner en Autriche contre eux, les Allemands s'avisèrent de provoquer la majorité par des outrages adressés à la nation tchèque et par des scènes tumultueuses. Mais les députés tchèques voyant bien où visaient toutes ces manœuvres ne se départissaient pas du calme qu'ils s'étaient imposé à l'égard des provocations de leurs antagonistes nationaux.

Il fallait donc chercher autre chose et ainsi, faute de scandales dans l'enceinte même de la Diète, on finit par se rabattre sur la rue. Les étudiants allemands de Prague devaient une fois de plus être mis à contribution. Nouvel échec. La défense formelle du préfet de police de porter des insignes nationaux, et qui s'étendait aussi bien aux étudiants tchèques qu'aux étudiants allemands, mit soudain fin aux promenades provocantes des jeunes héros teutons et enleva aux Allemands le dernier espoir d'arriver à leurs fins.

Il ne leur restait plus qu'à quitter ce terrain trop brûlant de Prague où rien ne réussissait plus. C'est ce que les Allemands mirent à exécution le 26 février. L'adresse rédigée par les Tchèques pour être présentée à l'empereur à l'occasion du jubilé demi-séculaire de son avènement leur servit de prétexte pour cet exode de la diète.

Cette adresse divisée en deux parties, est une affirmation de la continuité et de l'imprescriptibilité du droit historique de Bohême et comme telle une protestation contre l'œuvre du ministre Schmerling. Dans la première partie

(1) D'après le rapport officiel, il a été procédé pendant les troubles à Prague à 508 arrestations dont 458 furent maintenues. Plus de 1400 personnes reçurent des blessures plus ou moins graves. Il n'y a pas eu toutefois un seul cas où la cour martiale eut été appelé à siéger.

sont exprimés les vœux des Tchèques tendant à l'extension de l'autonomie de la Bohême et à la restriction de la compétence du Parlement central au profit des Diètes provinciales. La reconnaissance de l'égalité des langues tchèque et allemande, l'indivisibilité du royaume de Bohême, la restitution aux Diètes du droit d'élire directement des députés au Parlement, la reconnaissance du droit historique de la Bohême et comme sa sanction suprême, le sacre de l'Empereur comme Roi de Bohême, forment la matière de la seconde partie de l'adresse.

Le budget régional de Bohême qui dépassa en 1858 la somme de vingt millions de florins, fut voté en l'absence des Allemands. L'Assemblée décida d'élever les centimes additionnels à 51 p. 100 et de couvrir le déficit de 4.000.000 de florins par l'emprunt. La session fut clôturée le 2 mars 1898. Dans les autres pays cisleithans, les débats ne s'écartèrent guère de leurs cours régulier. En Moravie, les querelles nationalistes furent évitées par l'institution d'un comité spécial chargé d'examiner toutes les questions relatives à l'emploi des langues. En Silésie enfin, les députés slaves résolurent de quitter la Diète quand les Allemands déposèrent la proposition tendant à la reconnaissance de l'allemand comme langue d'Etat d'Autriche.

La date pour la reprise des travaux parlementaires fut d'abord fixée au 4 mars, mais le conflit tchéco-allemand n'ayant fait que se corser sous le cabinet Gautsch, il fallait y renoncer pour éviter de nouveaux scandales. Peu à peu la conviction qui s'était fait jour en haut lieu que M. de Gautsch ne saurait remplir la mission pour laquelle il fut appelé prenait plus de force et lorsque, par dessus tout, des divergences très sérieuses vinrent éclater entre les deux cabinets, autrichien et hongrois, au sujet du compromis, sa chute fut irrémissible.

Le comte Thun, ancien gouverneur de Bohême, était généralement considéré comme l'homme le plus capable de trouver une issue à cette situation inextricable.

Le baron Gautsch ne voulant cependant pas s'éclipser à jamais sans un acte d'Etat permettant de juger de ses travaux se hâta de rapporter les ordonnances Badeni et d'en promulguer des nouvelles qui devaient servir de base à l'accord entre les deux nationalités en lutte.

Ces ordonnances ressemblent dans les grandes lignes au projet élaboré par les Vieux-Tchèques (Mattus-Sólz) et modifié plus tard par les Allemands Pfersche et Ulbrich.

Le principe de l'emploi des deux langues obligatoire et simultané par toute la Bohême y est abandonné et le royaume divisé, sur le rapport des langues en trois zônes différentes. Dans deux de ces régions ainsi limitées l'usage du tchèque ou de l'allemand doit être exclusif dans le service intérieur, et dans la troisième, déclarée mixte, les deux langues doivent être employées concurremment. Dans les rapports des autorités avec le public la parité des deux langues doit, bien entendu, être partout maintenue.

En Moravie, où les allemands ne représentent qu'un quart de la population totale, toutes les circonscriptions sont déclarées mixtes. Il mérite d'être noté que les ordonnances Gautsch, ont été rendues à titre provisoire, portant

que le règlement définitif de la question des langues doit être l'objet d'une décision du Parlement.

Le jour de la publication des nouvelles ordonnances (5 mars) et du décret impérial de convocation du Reichsrath, fut aussi celui de la retraite du cabinet Gautsch.

Le ministère du comte Thun. — Le comte Thun, appelé aux affaires, reçut pour mission d'achever le pacte austro-hongrois, de pacifier la Bohême, et de rétablir en Autriche une vie politique normale, tâche peu aisée à cause des exigences contradictoires qu'il s'agissait de concilier. On ne perdait cependant pas l'espoir que ce grand seigneur bohême, qui avait dans le temps donné la mesure de ses capacités administratives comme gouverneur de Bohême, réussirait à trancher le problème de prime abord insoluble. En se chargeant de l'Intérieur il composa son cabinet de la façon suivante :

Instruction publique :	le comte Bylandt Rheidt,
Justice :	le docteur Ruber.
Finances :	le docteur J. Kaizl, tchèque,
Commerce :	le docteur J. Bärenreither,
Agriculture :	le baron M. Kast,
Défense nationale :	le comte Welsersheimb,
Chemins de fer :	le docteur H. Wittek,
Ministre pour la Galicie :	le chevalier Içdrzejewicz.

Reconnaissant la nécessité d'amener avant tout une certaine détente dans la brûlante question des langues il s'empressa d'engager des pourparlers avec les chefs des partis tchèque et allemand. Mais moins que jamais l'accord tant désiré n'a pu sous ce rapport être établi.

Les tchèques, bien que forts de leur droit, étaient assez disposés à négocier afin de faciliter sinon la paix du moins une trêve honorable, mais les Allemands, s'étant mis à la remorque des radicaux extrêmes firent de nouveau montre d'une intransigeance absolue. Loin de se contenter de demander, comme sous Gautsch, le retour au *statu quo ante* Badeni, ils allèrent jusqu'à exiger la proclamation de leur langue comme langue d'Etat dans toute l'Autriche. Fâcheux augure pour la mise à flot de la machine parlementaire détraquée !

Aussi la réouverture du Parlement de Vienne (le 21 mars) fut-elle assez agitée : vocifération et injures pleuvaient sur la présidence. Furent élus : président le docteur V. Fuchs, allemand conservateur ; 1er vice-président, Ferjančič, slovène ; 2e vice-président, M. Lupul, roumain. La déclaration gouvernementale du comte Thun devant la Chambre ne se distingua pas par une ligne politique particulière ; c'était plutôt le prélude d'un véritable programme où les vraies intentions du ministère restaient soigneusement cachées. Elle débute par l'assurance du gouvernement que sa première tâche politique sera le rétablissement de la situation parlementaire normale qui seule peut assurer le cours régulier de la législation. Pour faire respecter le droit, l'ordre et l'autorité, il déclare ne se laisser guider que par le principe de la plus stricte équité envers toutes les nations, races et peuples. Il fait entrevoir ensuite qu'il projette de réaliser certaines réformes socia-

les réclamées depuis quelque temps, et fait enfin appel à tous les éléments modérés de la Chambre sur lesquels il entend s'appuyer, en les adjurant d'adoucir autant que possible les antagonismes nationalistes si dangereux à la tranquillité et au bien-être de la monarchie.

Par malheur ces chaleureux appels à la conciliation ne trouvèrent qu'un faible écho dans l'atmosphère surchauffée de la Chambre. Les concessions qu'on s'accorda à faire aux allemands, comme la substitution des ordonnances Gautsch, qui n'imposaient plus à tous les fonctionnaires de Bohême la connaissance obligatoire des langues tchèque et Allemande aux ordonnances Badeni, le sacrifice de l'ancienne présidence (Abrahamowicz et Kramár), le retour à l'ancien règlement intérieur de la Chambre, tout ceci n'a fait que fortifier les obstructionnistes allemands dans leur intransigeance. Ce qu'on a obtenu d'eux c'était qu'à la place de l'obstruction tapageuse, violente, ils firent pendant un certain temps une obstruction latente en déposant sur les bureaux de la Chambre de véritables monceaux de propositions d'urgence et d'interpellations oiseuses. L'essentiel était d'éparpiller le temps en discours interminables et d'empêcher la discussion des projets présentés par le gouvernement.

Après avoir élu la délégation et renvoyé à la commission le projet du budget de 1898 (1), le Parlement s'ajourna au 20 avril.

Ce fut en vain que le gouvernement se hâta, dès la réouverture de la Chambre, de présenter les projets relatifs au compromis austro-hongrois ; ils n'ont pu même être discutés. Pour rendre la Gauche allemande plus traitable, le comte Thun déclara, le 27 avril, à propos de la première lecture de la proposition Dipauli tendant au règlement de la question des langues par une commission parlementaire, nommée *ad hoc*, que le gouvernement était décidé à prendre position dans cette question et qu'en tenant compte de certains griefs formulés par les Allemands contre les ordonnances Gautsch, il s'attacherait à ce que la nouvelle loi répondit le mieux possible aux véritables besoins du pays. Rien n'y fit. Les Allemands se voyant choyés par le gouvernement prirent goût à l'obstruction et s'obstinèrent à demander l'objet même du litige, c'est-à-dire le retrait pur et simple des ordonnances Gautsch. Pendant les vacances de mai, au moment où siégeaient les délégations, des excès très graves contre l'ordre public, l'armée et le gouvernement se produisirent dans le Nord de la Bohême, à Gratz, à Brünn, à Trieste et ailleurs, sans que le gouvernement eût jugé bon d'intervenir énergiquement. Les délégations ménagèrent une surprise peu agréable aux bons contribuables de la monarchie qui n'apprirent pas sans étonnement que le ministre de la guerre demandait un crédit supplémentaire de 30.100.000 florins pour renouvellement partiel de l'artillerie. Ainsi pendant que les représentants des contribuables se plaisaient à paralyser le mouvement du mécanisme parlementaire en se chamaillant entre eux pour une concession linguistique de portée assez médiocre après tout, le ministre de la guerre faisait des commandes de nouveaux engins, certain

(1) Le budget de 1898 s'élève à 747 millions de florins ; il dépasse celui de 1897 de 28.500.000 florins.

que les délégations n'auraient pas le courage de désapprouver les dépenses faites de ce chef.

Le chiffre total du budget commun de 1899 s'élève à 167.172.940 florins. Lorsqu'on y ajoute le crédit supplémentaire de 1898, ci 30.100.000 florins, 3.800 000 florins pour le budget de Bosnie, on arrive au total d'environ 201.000.000 de florins. Le rendement des douanes se chiffre par 59.500.000 florins. Les délégations qui terminèrent leurs travaux le 27 mai, décidèrent que les 30 millions dépensés supplémentairement par le ministre de la guerre seraient pris dans les excédents de recettes des budgets précédents (Kassenüberschüsse) et que le reste serait couvert par le mode prévu par la Constitution. Pour la quote-part, les députations n'ayant pu se mettre d'accord, l'Empereur décida en vertu de son pouvoir discrétionnaire. Le rapport resta le même qu'en 1887, c'est-à-dire 68.6 : 31.4. Les cinq séances pour lesquelles se rouvrirent, en juin, les portes du Parlement ont suffi pour enlever au gouvernement toute illusion sur la possibilité de décider cette assemblée à un travail sérieux.

Jamais on n'avait entendu dans cette enceinte des discours aussi fulminants, aussi révolutionnaires et anti-patriotiques que ceux que prononça alors le leader, tristement fameux, des nationalistes allemands, Wolff. Le 13 juin parut à l'*Officiel*, la nouvelle de l'ajournement du Reichsrath qui ne devait plus se réunir avant l'automne. Ainsi le budget, le compromis austro-hongrois, les réformes projetées, tout resta en suspens. Les grands partis politiques et nationaux saisirent cette occasion pour publier des manifestes. Celui de la droite, rédigé par le président du club polonais, le chevalier Jaworski, insiste sur la bonne volonté de tous les partis de la droite de porter remède à l'intolérable situation parlementaire, et, si ses efforts n'ont pas mieux réussi, c'est la minorité allemande qu'il convient d'en rendre responsable,puisque c'est elle qui empêche par son opposition irréductible tout travail législatif. A la fin, la droite assure le gouvernement de ses bonnes dispositions pour l'avenir à moins qu'on ne lui demande d'abdiquer jusqu'aux principes vitaux de son existence.

Les partis de la Gauche, ne pouvant s'accorder sur la teneur d'un seul manifeste, en lancèrent cinq dans lesquels ils protestent plus ou moins violemment contre les ordonnances Badeni-Gautsch.

Pendant les vacances parlementaires le gouvernement ne se lassait pas de poursuivre les négociations avec les chefs des partis tchèque et Allemands. Pour arriver plus sûrement enfin à la solution tant désirée de la question des langues, le comte Thun fit élaborer un projet de loi (Stummer) qui devait servir de base aux prochaines conférences. Ce projet qui établissait en Bohême cinq zones, et s'étendait aussi à la Moravie, déplut aux Allemands de Moravie et eut par conséquent le sort de tous les essais précédents. Les Allemands de Bohême, d'abord hésitants, finirent à la suite de la pression de leurs conationaux moraves par refuser de prendre part aux conférences préliminaires. Le comte Thun, très fâché de ce nouvel échec, déclara, pour avoir plus de liberté d'action, la dernière session du Reichsrath close, et entama des pourparlers avec le comte Banffy en

vue d'une prorogation du compromis austro-hongrois pour un an à l'aide de l'article 14 de la Constitution.

Ce procédé rencontra de vives résistances auprès des Hongrois qui menaçaient d'établir un tarif douanier indépendant au cas où le projet de compromis ne pourrait pas être réglé parlementairement en Autriche comme en Hongrie.

Les tiraillements qu'il y a eu, à ce sujet, entre les deux gouvernements donnaient aux Allemands-Autrichiens l'espoir d'une prochaine crise ministérielle qui amènerait peut-être un changement de système politique. Ils durent patienter encore un peu avant d'en arriver là.

L'Empereur qui tenait à ce que le compromis provisoire fût mis à l'abri de discussions stériles, convoqua à Ischl, où il se trouvait en villégiature un grand conseil de la couronne, composé de ministres communs et de présidents des deux cabinets avec leurs ministres des finances. Les conférences eurent lieu sous la présidence de l'Empereur, d'abord à Ischl (du 14 août au 16 août) et après à Budapest (du 24 août au 30 août).

L'objet le plus délicat de ces conférences fut le mode de prolongation du compromis. Après nombre d'échanges de vue, l'accord fut enfin obtenu sous ce rapport. Il fut décidé qu'en Hongrie la prorogation du pacte serait réglée parlementairement et qu'en Autriche elle pourrait être décrétée en vertu de l'art. 14, mais que le gouvernement autrichien tenterait auparavant encore de faire régler l'affaire aussi par le Parlement.

L'ordre chronologique exige de mentionner ici la loi sur l'augmentation des appointements des fonctionnaires et des professeurs d'Etat qui, sanctionnée vers la fin septembre, entra en vigueur le 1er octobre 1898.

La première séance de la Chambre des députés, convoquée le 26 septembre, fut consacrée à l'élection de la présidence (MM. Fuchs, Ferjancic et Lupul furent réélus) et à l'hommage commémoratif à Sa Majesté, l'Impétrice Elisabeth, morte tragiquement à Genève.

Les débats furent donc rouverts seulement le 29 septembre et cela dans des conditions un peu modifiées depuis la dernière session. L'opposition allemande s'étant aperçue qu'au lieu d'être désagréable au gouvernement en le poussant par l'implacable obstruction à avoir recours à l'art. 14 pour le règlement du compromis provisoire, elle lui rendrait plutôt un service, se résolut à admettre la première lecture des projets gouvernementaux et à n'intervenir que de temps en temps pour tâcher d'écarter le vote des projets qui lui déplaisaient. C'était, à proprement parler, la substitution à l'obtruction à outrance de l'opposition réelle, ce qui n'était pas de mauvaise politique dans l'occasion.

Leur calcul était sans doute celui-ci : les Tchèques ayant intérêt à appuyer le gouvernement pour ne pas être dépouillés des concessions linguistiques si difficilement acquises, défendront assez ardemment les projets de compromis austro-hongrois pour que l'arrangement final de ce pacte pût être mis un instant en question. Ce fait nous permettra d'éviter la responsabilité d'un nouvel échec du gouvernement et de nous donner en même temps pour les vrais et seuls défenseurs des intérêts des contribuables cisleithans. C'est à ce moment que se place le dernier effort que le

comte Thun tenta pour attirer dans la majorité des droites un groupe allemand, celui de la grande propriété rurale. L'avortement de cet effort ne put que le pousser davantage vers la Droite, ce qui eut pour première conséquence la démission du docteur Bärenreither, représentent dans le cabinet Thun des grands propriétaires allemands, et l'appel au ministère du commerce du baron Dipauli, député du Tyrol, un catholique conservateur (le 7 octobre 1898).

La première lecture des projets relatifs au pacte austro-hongrois ne souleva presque pas d'incident. Les discours les plus remarquables prononcés à cette occasion furent celui du ministre des finances, le Dr Kaizl, dont la situation était des plus délicates vu que naguère il faisait encore partie de l'opposition, et celui du chevalier Jaworski qui assura le gouvernement de l'appui de la Droite. Tous les projets, au nombre de vingt et un, furent envoyés à la Commission. Ce fut un tout petit pas en avant, mais on n'en fit pas davantage. Les négociations des députations régnicolaires n'aboutirent à aucun résultat positif et l'Empereur fut appelé une fois de plus à trancher le différend, bien entendu pour l'exercice d'un an seulement. Les députés cisleithans demandaient que la quote-part fût portée pour la Hongrie de 30 p. 100 à 38 p. 100. tandis que les Hongrois, profitant du désaccord où se trouvaient les peuples cisleithans n'entendaient pas aller au-delà de 31.997 p. 100. Au Parlement, on ne fait que perdre du temps par des discours sans intérêt et des demandes de mise en accusation du ministère Thun pour l'emploi abusif de l'art. 14. Les agressions brutales et outrageantes des nationaux allemands contre les Polonais eurent pour suite, un duel entre Wolff et Iniewosz. Les travaux de la commission nommée pour l'examen des projets de compromis provisoire avançaient sur ces entrefaites avec une lenteur désespérante. Le gouvernement repoussait d'ailleurs toutes les modifications présentées, sous prétexte qu'elles ne seraient pas acceptées à Budapest. Du train dont marchaient les choses au Parlement comme dans la commission il n'y avait point d'espoir que les projets de compromis et de budget de 1899 eussent pu être discutés et votés en temps utile dans le Parlement. C'est ce qui détermina le comte Thun à ajourner le Reichsrath, qui n'avait voté depuis septembre jusqu'au 20 décembre que la loi sur la régularisation du Danube et celle sur les chemins de fer locaux, et à régler toutes ces nécessités d'Etat à l'aide de l'art. 14. Les dépenses du budget ordinaire de 1899 s'élèvent à 760.286.793 florins. Elles se soldent par un excédent de recettes de 500.000 florins. La tendance ascendante des budgets autrichiens fait des progrès effrayants. Dans le cours des six dernières années les dépenses ne se sont pas accrues de moins de 30 p. 100. Le budget Kaizl (1899) présente sous ce rapport un écart de 73 millions et demi de florins sur le budget Bilinski (1898). Les Diètes régionales furent convoquées après la Noël pour une très courte session seulement aux fins d'expédier le budget. La Diète de Bohême s'acquitta de cette tâche en deux séances, encore sans participation des députés allemands. Dans les Diètes du Littoral, des députés slovènes croates furent molestés par les Italiens de sorte qu'ils s'abstinrent de paraître aux débats de ces assemblées. Le gouvernement laissa faire ne se sentant pas assez

d'énergie pour entreprendre quoi que ce soit pour protéger les Slaves opprimés.

Ce fut sans doute plutôt par simple acquit de conscience que pour avoir gardé quelque faible lueur d'espoir de mettre en branle la machine parlementaire arrêtée, que le comte Thun s'avisa de rouvrir les portes du Reichsrath en janvier 1899. Ce dernier essai l'obligea de se rendre à l'évidence que ce corps législatif était, dans les circonstances données, incapable de tout travail sérieux et utile.

Prorogé le 1er février, le Reichsrath ne fut plus convoqué sous le ministère Thun. L'Autriche retournait pour la durée de huit mois au régime absolu où pour toutes les affaires restées en suspens, le vote parlementaire fut remplacé simplement par des ordonnances rendues en vertu de l'art. 14. Peu après la prorogation du Reichsrath, les hongrois ne voulant pas être en reste de turbulence et d'intransigeance sur les Allemands-Autrichiens, se hâtèrent de renverser le cabinet Banffy (le 18 février) et le nouveau premier hongrois, M. Koloman de Szell, désireux de se rendre populaire auprès de ses compatriotes, n'hésita pas à dicter au gouvernement autrichien des conditions d'arrangement essentiellement différentes de celles convenues entre son prédécesseur et le comte Thun. Ce procédé peu chevaleresque donna lieu à un conflit très sérieux entre les deux gouvernements, menaçant même pendant un certain temps de finir par la chute du cabinet Thun. Aussi les Allemands de Bohême, fort heureux des embarras du gouvernement cisleithan, se sont-ils empressés de résumer leurs désiderata linguistiques dans un programme, appelé généralement programme de la Pentecôte.

Voici les points les plus saillants de ce programme : L'allemand doit être reconnu comme langue officielle de toutes les autorités et administrations supérieures de la Bohême. Les requêtes rédigées en allemand doivent être partout reçues et expédiées en allemand. Dans les territoires nord et nord-ouest de la Bohême, déclarés allemands en dépit de fortes minorités tchèques qui y sont enclavées, tous les fonctionnaires d'État doivent être Allemands ; la langue tchèque doit être complètement bannie de ces districts. En Moravie, l'allemand doit être partout et dans toutes les administrations la langue interne des services ; le tchèque doit y être admis seulement dans les rapports extérieurs des autorités avec les partis. En Silésie enfin, la langue allemande doit être partout la seule langue administrative. Mais au moment décisif où les Hongrois croyaient qu'ils n'avaient qu'à dicter et le gouvernement cisleithan qu'à accepter leurs conditions, le comte Thun reprit toute son énergie. Indigné du procédé arbitraire du premier ministre hongrois il rompit brusquement les négociations avec lui et déclara qu'il donnerait plutôt sa démission que de souscrire aux conditions inacceptables de M. de Szell dont la formule stipulait la prolongation du privilège de la Banque au-delà du terme où expiraient les traités douaniers et de commerce avec la Hongrie. L'énergie du gouvernement autrichien ne manqua pas de produire un excellent effet dans les deux parties de la Monarchie. M. de Szell voyant qu'une rigide inflexibilité de sa part pourrait tout gâter et mettre en danger les avantages que la convention garantissait à la Hongrie, ne se laissa pas tirer l'oreille pour ouvrir des négociations avec

les radicaux hongrois défenseurs de la théorie séparatiste. Au bout de plusieurs semaines passées en pourparlers on arriva enfin à s'entendre sur les principes suivants :

L'union douanière entre les pays représentés au Reichsrath et les pays de la couronne de Hongrie est prorogée en vertu du droit autonome des deux parties de la Monarchie jusqu'en 1907. Le privilège de la Banque austro-hongroise est prorogé jusqu'en 1910. Si toutefois l'union douanière expirait en 1907, le privilège de la Banque s'éteindrait à la même date. Les deux gouvernements travailleront, à l'élaboration d'un tarif douanier autonome et se remettront en 1901, au plus tard, en négociations pour conclure une convention douanière et commerciale qui devra être ratifiée par les deux Parlements. Ainsi sera trouvée la base nécessaire pour le renouvellement en temps utile des traités de commerce internationaux. Si la convention douanière et commerciale n'était pas conclue avant la fin de 1903, il est à la connaissance du gouvernement autrichien que le gouvernement hongrois ne serait pas disposé à conclure avec les puissances étrangères des traités de commerce valables au délà de 1907. Au cas où la convention douanière et commerciale serait conclue avant la fin de 1903, l'union douanière de 1903 sera également prolongée telle quelle d'un délai à fixer de commun accord et pouvant aller jusqu'au delà de 1907.

En même temps fut assuré l'arrangement final du nouveau système monétaire des couronnes. Il est vrai que les pièces d'or ne seront pas mises en circulation dès le 1er janvier 1900, cette opération nécessitera quelque temps encore, mais à partir de cette date tous les comptes seront obligatoirement faits sur la base du nouveau système. En même temps seront peu à peu retirés les billets d'Etat et les dernières obligations de salines (pour 50.000.000 florins). La session des Diètes (en mai) fut très courte. Les Allemands de Bohème se posant en victimes s'abstinrent encore de siéger. Les débats ne présentèrent pas, en général, un bien grand intérêt. Pour couvrir les dépenses du budget de 1899, s'élevant à 22.386.041 florins, les centimes additionnels furent portés à 55 p. 100 et le déficit de 3.000.000 de florins fut couvert par un emprunt. La déplorable faiblesse que le gouvernement montra à l'égard des agitations révolutionnaires de quelques factieux pangermanistes autrichiens n'a fait qu'encourager ces derniers dans leur œuvre subversive. Croyant le terrain suffisamment préparé, ils jetèrent le masque et coururent droit au but. Personne n'ignore que la fusion politique des Allemands-autrichiens avec ceux de l'Empire allemand est le plus haut idéal de ces irrendentistes.

Pour amener plus rapidement l'exécution de ce projet ils ne reculèrent pas devant la création d'un mouvement protestant *sui generis*. Qui ne sait aujourd'hui que la fameuse devise lancée depuis « Rompons avec Rome » a un tour purement politique dont le sens exact est « Rompons avec l'Autriche » ?

L'agitation jetée par les ennemis du gouvernement dans les masses du peuple s'accentua notablement quand fut connu l'accord relatif aux impôts de consommation qui frappe surtout le sucre (la majoration est de 6 florins par 100 kilog.).

Les obstructionnistes allemands, furieux de ce que le gouvernement avait conclu la convention avec la Hongrie sans l'assentiment du Parlement de Vienne, redoublèrent d'effort dans l'agitation contre les ordonnances linguistiques et l'emploi de l'article 14. Ils lancèrent, le 22 juillet, un manifeste de protestation contre le pacte austro-hongrois renouvelé à l'aide de l'art. 14 en déclarant cette transaction nuisible aux intérêts des contribuables cisleithans et conclu contrairement à l'esprit de la Convention. Le mouvement protestataire s'accentuait de jour en jour et enfin des excès éclatèrent sur plusieurs points de la Monarchie (à Salzbourg, à Laibach, à Troppau, à Insbruck, à Prague, etc). Les désordres les plus graves se produisirent à Grasslitz (Bohême). Dans la soirée du 21 août, la capitainerie du district, les bureaux des finances, la caserne de la gendarmerie, le presbytère furent attaqués à coups de pierres par la foule excitée. La gendarmerie impuissante à rétablir l'ordre tira et blessa plusieurs assaillants dont deux succombèrent dans la nuit.

Les Allemands jurèrent vengeance et se promirent d'empêcher l'élection de la Délégation au prix même de la vie. Convoquer le Parlement dans ces dispositions, c'était s'exposer d'avance à un chaos épouvantable ; néanmoins la reprise de la vie parlementaire s'imposait pour la Délégation tout comme le vote du budget et la ratification des mesures que le gouvernement avait prises à l'aide de l'article 14. Pour comble, la situation du comte Thun était ébranlée aussi en haut lieu par l'influence des conseillers intimes de la couronne. L'échec complet du dernier essai tendant à un compromis tchéco-allemand qu'il avait tenté, d'accord avec le président du Reichsrath, le Dr Fuchs, détermina le comte Thun à se retirer. La démission du cabinet Thun présentée le 24 septembre ne fut acceptée par l'empereur que le 2 octobre quand le comte Clary eut réussi à constituer un nouveau ministère.

H. Hantich.
Professeur à l'Académie de commerce tchéco-slave de Prague.

ESPAGNE

(NOVEMBRE-DÉCEMBRE 1898)

SOMMAIRE : Avertissement préalable. — I. *Le Traité de Paris*. Antécédents. — Résumé des négociations. — *Le Livre Rouge*. — Extraits du Traité. — Observations. — II. Les Chambres de Commerce. — Les conclusions de l'Assemblée de Saragosse.

En entreprenant d'écrire la suite de cette *Chronique politique* commencée par M. Lopez Selva, il semble nécessaire d'insister sur deux des événements les plus importants qui se sont produits à la fin de l'année 1898, pour donner une idée des grandes émotions politiques par lesquelles est passée la malheureuse Espagne dans le cours de ses guerres coloniales et de sa guerre avec les Etats-Unis.

Les deux événements présentent, l'un, un caractère d'ordre international : c'est le *Traité de Paris* du mois de décembre 1898 qui a mis fin à la guerre hispano-américaine ; l'autre, un caractère d'ordre intérieur : c'est l'Assemblée des Chambres de commerce qui a eu lieu à Saragosse au mois de novembre de la même année, et déterminé un courant de rénovation politique et économique dont les conséquences ne sont pas encore suffisamment connues et appréciées à la valeur exacte.

I. LE TRAITÉ DE PARIS. — On sait comment (1) débutèrent les négociations tendant à la conclusion de la paix entre l'Espagne et les Etats-Unis. On connaît les termes du protocole de Washington (12 août 1898) ainsi que ceux de l'autorisation donnée par le Parlement (conformément à la loi du 12 septembre de la même année) au gouvernement espagnol pour renoncer aux droits de souveraineté de l'Espagne sur ses possessions coloniales et pour céder les territoires qui en dépendaient, en se conformant ainsi aux prescriptions constitutionnelles impératives de l'article 55 de la Constitution de 1876 actuellement en vigueur.

Dans le but d'arriver à la paix, des conférences eurent lieu à Paris entre les représentants des vainqueurs et des vaincus, dans la période comprise entre le mois de septembre et le mois de décembre 1898. Aujourd'hui il est possible de se faire une idée de la façon dont se sont produites ces conférences, grâce à la publication qui a été ordonnée par le ministre d'Etat, M. le duc de Almodovar del Rio, du *Livre Rouge*, qui renferme 135 documents se rapportant tous à la *Conférence de Paris* et au *Traité de paix* du 10 décembre 1898. La reproduction de toutes les notes, de tous les télégrammes, procès-verbaux des sessions et autres documents dans lesquels vient se refléter la marche pénible, difficile, triste pour un Espagnol et même pour tout homme impartial, des négociations diplomatiques dont nous nous occupons, demanderait une place considérable. Jamais peut-être un vainqueur puissant n'a traité avec plus de dureté et d'injustice un vaincu ! Jamais on n'a foulé aux pieds avec plus de désinvolture les principes de la justice et de l'équité !

Par décret royal en date du 17 septembre 1898, l'Espagne désigna comme

(1) Voir *Revue du Droit public*, septembre-octobre 1898, pages 335-337.

plénipotentiaires, pour procéder avec les délégués nommés par le Président des Etats-Unis, à la négociation et à la conclusion du traité de paix entre les deux pays, MM. Eugenio Montero Rios, président du Sénat, Buenaventura Abarzura, ancien ministre de la couronne, Jose Garnica y Diaz, magistrat du Tribunal suprême, Wenceslas Ramires de Villa Urrutia, ministre plénipotentiaire, Rafael Cerero, général de division, et Emilio Ojeda, ce dernier avec le caractère de secrétaire général de la Commission espagnole.

La première conférence eut lieu le 1er octobre et la vingt-deuxième et dernière le 10 décembre. Je laisserai de côté les incidents divers et pénibles qui précédèrent la conclusion du traité de paix, traité qui, suivant la juste appréciation de M. Montero Rios (*Livre Rouge*, p. 299). « est la pure expression des exigences excessives d'un vainqueur qui, pour apparaître grand dans l'histoire, aurait dû faire un usage plus modéré de la victoire ». Cependant, pour que le lecteur puisse avoir une idée de la marche des négociations, je crois utile auparavant de donner des extraits de la pièce la plus importante de ce douloureux procès : le traité lui-même, de citer quelques phrases de la communication adressée par M. Montero Rios à son gouvernement (numéro 135 du *Livre Rouge*) et dans laquelle, tout en annonçant l'envoi au ministre d'Etat du Protocole de toutes les conférences, il fournit quelques observations relatives aux débats qui y eurent lieu.

« Le Protocole... de Washington... déterminait les limites étroites... dans lesquelles devaient se mouvoir les commissaires espagnols. Ce document fut rédigé par le gouvernement de Washington *avec une intention* qui, à première vue, *n'apparaissait pas dans son texte*, mais qui fut révélée par les faits et *complètement mise à jour par les... conférences* ».

La réponse faite par M. Day à une note de l'ambassadeur de France du 31 juillet formulait trois bases principales que les lecteurs de la *Revue* connaissent parce qu'elles ont été indiquées dans une autre *Chronique* (1).

« La Commission espagnole, continue M. Montero Rios, comprit, dès le début qu'il y avait deux questions principales... L'une avait pour objet les dettes et les autres obligations que la couronne d'Espagne avait contractées au bénéfice ou à la charge des colonies qu'elle perdait ; et l'autre devait porter sur la conservation, dans toute son intégrité, de la souveraineté espagnole sur l'archipel des Philippines.

« Lors des négociations qui se produisirent à Washington dans les premiers jours du mois d'août, il ne fut nullement question des dettes et des obligations coloniales ; il n'avait pas davantage été question, ni directement, ni indirectement, de ces deux points dans les deux premières bases de la paix ; malgré cela, la Commission espagnole pensait que, sans se trouver en contradiction avec ces bases, tout en leur donnant, au contraire, la signification que devait suggérer le bon sens, elle pouvait exiger que les Etats-Unis prissent à leur charge, avec la souveraineté sur les colonies espagnoles, les obligations que la métropole avait contractées dans l'intérêt de ces dernières....

(1) Voir *Revue du Droit public*, loc. cit.

« D'après la Commission espagnole, la souveraineté comprenait, en même temps les attributions et les obligations du souverain... Et pour établir la bonne foi avec laquelle elle agissait, la Commission espagnole... en présence de la résistance obstinée de la Commission américaine, proposa qu'une commission, nommée par les deux parties avec toutes les conditions d'impartialité nécessaires, procédât à l'examen détaillé de chacun des chapitres de ces obligations afin de ne comprendre exclusivement dans la cession que les obligations qui, ayant été légalement contractées pour l'utilité du service colonial seul et mises, par suite, à la charge du trésor des colonies, ne pouvaient pas se confondre avec les obligations propres à la métropole... Sa proposition ne fut pas acceptée. La Commission américaine soutint que les obligations de souverain ne faisaient pas partie de la souveraineté elle-même... ».

La Commission américaine ne voulut donc en somme accepter aucune dette. Aussi toutes les dettes coloniales sont-elles venues grever les finances de l'Espagne.

« La Commission espagnole discuta également, avec grand soin, au sein des conférences, la question relative à la validité et à l'efficacité du caractère hypothécaire qu'avait une partie de la dette de Cuba. Les commissaires américains ne voulurent pas reconnaître la validité de cette affectation hypothécaire. Les Espagnols, de leur côté, déclarèrent encore une fois solennellement que l'Espagne n'autoriserait jamais une puissance étrangère à discuter la légitimité et la validité de son gouvernement intérieur et qu'elle ne consentirait pas à méconnaître, même en partie, la légalité, ou l'efficacité des droits de ceux de ses créanciers qui, en vertu de leurs titres de créance, avaient acquis une hypothèque réelle sur le produit des impôts directs et indirects de l'Ile de Cuba... Cette très importante question ne fut point résolue...

« Il était à prévoir, continue cet intéressant document, que la Commission américaine en acceptant cette formule de transaction qui, pour continuer les négociations, lui avait été proposée par la Commission espagnole, accorderait quelques avantages à l'Espagne... » Cet espoir fut vain. La Commission américaine réclama immédiatement à l'Espagne la cession de sa souveraineté sur l'archipel philippin aux Etats-Unis et lui offrit, comme maigre compensation, la franchise douanière pendant dix ans et le paiement d'une somme de vingt millions de dollars.

« La Commission espagnole soutint avec toute l'énergie dont elle était capable, que non seulement cette cession n'était pas comprise dans l'article III du Protocole, mais encore qu'elle constituait une grave infraction aux préliminaires de la paix ; que la Conférence de Paris ne pouvait pas s'occuper des îles Philippines, si ce n'est pour discuter la forme, la surveillance et la réglementation du gouvernement que l'Espagne devait établir dans l'archipel, seuls points qui fussent mentionnés dans l'article III du Protocole de Washington, qui déclarait que la souveraineté devait continuer à appartenir à la couronne d'Espagne ; elle établit... que, dans les notes relatives aux négociations, il apparaissait avec évidence que l'Espagne, sans que le gouvernement américain eût protesté à ce sujet,

s'était réservé expressément sa souveraineté sur l'archipel. Résistance inutile : la Commission américaine formula un *ultimatum* exigeant que la Commission espagnole acceptât la cession réclamée, sans quoi les négociations seraient rompues ». « Cette rupture, cela est évident, aurait annulé les préliminaires de la paix, et aurait eu pour effet immédiat le recommencement des hostilités...

« La Commission espagnole... avait demandé à la Commission américaine, en faisant valoir la convention contenue dans l'article IV du Protocole... de vouloir bien reconnaître la nullité des effets de la reddition de Manille, acte qui constituait la violation de cet article... Il est à peine besoin de dire que la commission américaine se refusa, au moyen de raisonnements qui ne peuvent pas résister à l'examen le plus superficiel, à reconnaître l'illégalité de cet acte de force et les conséquences qu'elle devait entraîner au détriment des Etats-Unis. »

« Obligée de se soumettre, dit la fin de ce document, à *l'ultimatum* imposé par les plénipotentiaires américains. il ne restait plus à la Commission espagnole qu'à s'entendre avec ces derniers pour l'adoption des autres articles du traité *qui avaient pour objet unique et exclusif l'exécution de l'ultimatum.* La dignité de l'Espagne ne lui permettait pas — et ainsi l'avait compris le gouvernement de S. M. — de continuer l'examen des autres points dans une conférence où, après tout, la Commission espagnole ne pouvait pas délibérer avec toute la liberté nécessaire, puisqu'elle avait dû se soumettre, comme on l'avait solennellement fait constater, non à l'empire de la raison, mais à la violence et à la force. »

Et le traité fut signé.

Je ne crois pas indispensable de transcrire ici ce document dans toute son intégralité. J'en donnerai des extraits contenant ses dispositions les plus importantes.

I. Renonciation par l'Espagne de tout droit de souveraineté et de propriété sur Cuba, les Américains prenant à leur charge, tant qu'ils occuperont cette île, « toutes les obligations que, par le fait de cette occupation, leur impose le droit international pour la protection de la vie et des biens ».

II. Cession par l'Espagne aux Etats-Unis des îles Porto-Rico et autres qui se trouvaient sous la souveraineté de la Péninsule dans les Indes occidentales, de toutes les îles Philippines et de l'île de Guan aux Mariannes.

III. Les Etats-Unis donnent vingt millions de dollars à l'Espagne ; et celle-ci renonce à tous les édifices, ports, casernes, etc., etc., qu'elle possède aux Philippines. En outre, le gouvernement des Etats-Unis transportera à ses frais en Europe les soldats prisonniers des Américains aux Philippines. Il s'engage également à négocier auprès des insurgés philippins pour obtenir la liberté des prisonniers espagnols capturés par eux. De son côté, l'Espagne remettra le plus tôt possible en liberté les prisonniers tagals et les rapatriera aux Philippines.

IV. Les Etats-Unis renoncent à poursuivre l'Espagne au sujet des réclamations pécuniaires produites par les citoyens de l'Amérique du Nord

contre le gouvernement espagnol. Ils les prennent à leur charge. Ils se réservent de discuter leurs droits avec les réclamants. De son côté, l'Espagne prend les mêmes engagements au sujet des réclamations produites par les Espagnols aux Etats-Unis.

V. Les Etats-Unis réservent à leur Congrès le droit de prononcer sur les droits civils et sur la condition politique des naturels des territoires cédés par l'Espagne à la République américaine. Cependant, il est établi dès maintenant que ces habitants pourront continuer à exercer librement leur religion.

VI. En ce qui concerne les Espagnols résidant à Porto-Rico, aux Philippines ainsi que dans tous les pays cédés par l'Espagne aux Etats-Unis, il est admis que ces Espagnols, habitant sur les territoires abandonnés par le gouvernement de la Péninsule, pourront continuer à y résider, à y circuler librement, à y jouir du droit de propriété sur leurs biens, avec la liberté d'en disposer ainsi que de leurs revenus, à y jouir du droit d'exercer leurs industries comme les autres étrangers.

VII. On respectera à Cuba, à Porto-Rico et aux Philippines les droits de propriété littéraire, artistique et industrielle acquis par les Espagnols. On permettra la libre entrée dans ces pays des œuvres espagnoles scientifiques, littéraires et artistiques qui ne présenteront aucun danger pour l'ordre public, sans payer aucun droit de douane pendant dix ans. Les navires et marchandises de l'Espagne entreront pendant ces dix ans, dans les ports des Philippines dans les mêmes conditions que ceux des Etats-Unis ; pendant ce même délai, les navires marchands espagnols jouiront du même traitement que les navires américains au point de vue des droits de port.

Enfin, on établit des règles relatives au jugement des procès civils et des procès criminels qui étaient entamés devant les tribunaux péninsulaires et coloniaux au moment de la conclusion de la paix.

Telle est, en résumé, la partie dispositive du Traité de Paris, qui consacra la ruine complète de notre empire colonial.

Je ne crois pas opportun de fournir, dans cette *Chronique*, des appréciations critiques sur ce traité. Cependant, il me semble indispensable, prenant dans ce but pour guide un homme public espagnol, qui fait autorité en matière internationale, M. Labra, de signaler quelques *originalités* et quelques défauts de ce document si discutable.

Comme le fait remarquer M. Labra, il y a dans ce traité une véritable *monstruosité* : elle est relative à la situation faite aux Espagnols nés dans les îles. « Le traité, d'après la volonté des Américains, refuse à ces Espagnols la nationalité espagnole qu'elle reconnaît *seulement* à ceux qui sont nés dans la Péninsule. Et, touchant leurs droits civils et politiques, il dit simplement que la question sera résolue au gré du Congrès des Etats-Unis. Aussi, ces Espagnols sont-ils privés aujourd'hui de tous droits » (1).

En outre, d'après ce même écrivain, le Traité de Paris « consacre l'inter-

(1) Tout ceci est extrait d'une conférence donnée par M. Labra au cercle de l'Union Commerciale de Madrid, le 8 juin 1899, et publiée par l'*Espagne moderne*.

vention arbitraire d'un peuple puissant contre un autre faible et malheureux ; il refuse l'arbitrage et repousse le plébiscite réclamé, comme d'ailleurs l'arbitrage, à plusieurs reprises par l'Espagne. Il n'accepte pas : 1° la doctrine courante relative à la responsabilité qui incombe aux peuples cédés touchant les charges financières des territoires annexés ; 2° la faculté pour les habitants de ces territoires d'opter pour la nationalité de leur pays d'origine, pour celle de leur nouveau souverain, ou pour leur propre indépendance ».

II. Les Chambres de Commerce.— Fondées officiellement pour provoquer un mouvement de coopération et de solidarité parmi les classes commerçantes pour défendre leurs intérêts et servir de véritable organe de transmission entre leurs associés et les pouvoirs publics, ces Chambres ont acquis, au milieu de la période critique de reconstitution que traverse l'Espagne, un grand relief politique. Avec les Chambres d'agriculture, dirigées par M. Costa, elles ont donné naissance à une agitation profonde dans l'opinion publique. Je parlerai dans une autre *Chronique* des Chambres d'agriculture et de la *Ligue nationale* qu'elles ont constituée : je ne m'occuperai dans celle-ci, pour des raisons chronologiques, que des Chambres de commerce.

Ces Chambres se sont proposé d'exercer une influence sur les idées des gouvernements, en condensant les aspirations de la masse neutre qui constitue le nerf des classes qu'elles représentent. Elles ne tendent nullement à s'emparer *immédiatement* du pouvoir ; elles ont les partis et les politiciens en horreur. Et comme si le désastre, subi par le pays durant les dernières guerres, était exclusivement l'œuvre des partis, elles se lèvent et réclament une régénération sociale immédiate, un changement complet d'allure. Il est certain que cette régénération est indispensable : cependant au point de vue de nos désastres, si la responsabilité en retombe, pour une large part sur nos gouvernants ainsi que sur les partis qui ont été au pouvoir durant ces vingt-cinq dernières années, il est certain néanmoins qu'il convient d'adresser également des reproches, à ce point de vue, à tous ceux qui ont contribué à former l'opinion publique, laquelle s'est obstinée à ne pas voir la nécessité de réformer radicalement la politique coloniale et a agité le patriotisme d'une manière excessive, au moment de la guerre de Cuba et au début des hostilités avec les Etats-Unis.

Mais laissons de côté ces considérations. Le mouvement dit des Chambres de commerce a produit, comme première manifestation importante, la réunion de l'Assemblée qui a eu lieu à Saragosse les 20 et 27 novembre 1898. Les séances de l'Assemblée furent parfois passablement troublées : en réalité, l'Assemblée oublia un peu son rôle et sortit des limites qu'elle s'était assignées. On en trouve surtout la preuve dans ses conclusions.

Ces conclusions sont, en effet très nombreuses et ont un caractère trop technique ; parmi les services spéciaux, elles rangent, par exemple, l'administration de la justice. Mais cela importe peu : malgré tous leurs *distinguo*, les conclusions de l'Assemblée de Saragosse ne révèlent pas moins une tendance, des aspirations bien marquées.

Comme je viens de le dire, ces conclusions sont très nombreuses. Aussi m'est-il impossible de les reproduire ici en entier. Cependant, afin de donner une idée de ce que désirent les Chambres de commerce, je reproduirai celles de ces conclusions qui me paraissent les plus caractéristiques. Au point de vue de la *Réorganisation politique et administrative*, les Chambres de commerce demandent, entre autres choses, que le régime électoral soit sincèrement pratiqué par les organismes provinciaux et municipaux et qu'on substitue au système actuel la représentation par classes y compris la classe ouvrière. — Les mêmes prescriptions seront appliquées à l'élection des députés aux Cortès. — Réforme radicale de toute l'administration locale. — Election des maires par les conseils municipaux. — Système restrictif touchant les incompatibilités parlementaires. — Réorganisation des corps de fonctionnaires. — Réformes ouvrières. — Création du ministère de l'agriculture, industrie et commerce.

Au point de vue des *Finances* : Balance scrupuleuse du budget ; unification de la dette. — Entente économique entre les provinces et l'Etat, pour répartir, contrôler et percevoir l'impôt. — Réduction des dépenses publiques de manière à arriver à un équilibre véritable. — Révision des monopoles actuels. — Transformation du système actuel relatif à la subsistance des classes passives (employés qui ne font pas un service actif et leurs familles). — Réforme de la Banque d'Espagne, pour qu'elle puisse donner satisfaction aux exigences du commerce.

Au point de vue de l'*Instruction publique* : Enseignement élémentaire entièrement gratuit et obligatoire. — Transformation de l'instruction publique dans un sens pratique et positif. — Réduction du nombre des Universités et création d'écoles d'agriculture et d'industrie, etc.

Au point de vue de la *Défense de la richesse publique* : Construction de canaux. — Crédit agricole. — Culture libre du tabac, etc... — Protection pour la construction des navires, etc..

Au point de vue de la *Justice* : Réorganisation de la carrière judiciaire et réforme de la procédure dans un sens qui permette de rendre l'administration de la justice plus rapide et plus économique.

Au point de vue de la *Guerre et de la Marine* : Service militaire, obligation pour tout le monde. — Réorganisation des services armés. — Révision des récompenses accordées à l'occasion des dernières guerres coloniales. — Fusion en un seul ministère des ministèrs actuels de la guerre et de la marine, etc..

ADOLFO POSADA,
Professeur de Droit public à l'Université d'Oviédo.

(Traduit par M. J. Gaure, avocat).

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

La justice administrative en France (2e édition), par Rodolphe Dareste, conseiller à la Cour de cassation. Paris, Larose, 1898, in 8o, IX-680 p., 12 fr. 50.

Lorsque parut, en 1862, l'ouvrage de M. Dareste sur *La justice administrative*, c'est par deux de ses caractères originaux qu'il s'imposa à l'attention des jurisconsultes. C'était avant tout un livre d'histoire, où les solutions modernes des questions administratives s'éclairaient au souvenir revivifié des antécédents et des origines. C'était en outre un livre de droit comparé, où la critique de nos institutions publiques était utilement facilitée par leur rapprochement avec les institutions des peuples voisins.

Nous retrouvons dans la réédition qui en est donnée ces qualités précieuses. Un fait cependant les domine, qui tient moins au livre lui-même qu'au moment où il reparaît et à la haute fonction qu'occupe depuis plus de vingt ans son auteur. Ce qui nous frappe surtout aujourd'hui, à la lecture de cet excellent ouvrage, c'est qu'il contient la justification éclatante et définitive des juridictions administratives présentée par un des représentants les plus éminents de la plus haute magistrature de l'ordre judiciaire.

M. Dareste appelait autrefois la justice administrative « *l'une de nos plus utiles institutions* ». Cette affirmation pouvait passer presque inaperçue ; elle prend aujourd'hui la valeur d'un témoignage dont l'autorité est difficilement récusable.

On peut, sans trop de témérité, dire de la justice administrative que c'est tout le droit administratif. Les adversaires systématiques des juridictions administratives ne sont pas éloignés d'en convenir, et quelques-uns ne craignent pas d'affirmer qu'entre le droit constitutionnel et le droit civil il n'y a pas de place pour une série intermédiaire d'institutions, celles dont l'objet est de fixer aux administrateurs des principes de conduite pour l'exercice de leurs fonctions.

Un tel sentiment n'a pu naître que de l'excessive défiance, très-propre à notre caractère national, contre ceux — quels qu'ils soient d'ailleurs — qui ont la tâche de diriger les affaires publiques. Individualistes sans mesure, nous sommes enclins à la malveillance à l'égard des représentants attitrés de l'intérêt collectif, et pour la plupart des Français, en tout administrateur se cache un ennemi. C'est par ce préjugé que sont impressionnés ceux que contrarie *a priori* l'existence même du droit administratif. Que peut être un tel droit, sinon un ensemble de privilèges accordés à ceux qui administrent ? Que peut être la juridiction administrative, sinon un tribunal de faveur institué pour donner plus sûrement raison à l'administration, juge en sa propre cause ? Pourquoi l'administration se dérobe-t-elle à la justice de tout le monde ? Pourquoi, suivant l'expression de M. de Tocqueville, « le gouvernement prend-il soin d'épargner aux fonctionnaires le désagrément d'avoir à se confesser à la justice comme de simples citoyens » ?

Le secours suprême contre une administration qu'il s'agit surtout de rendre inoffensive au risque d'en fausser les ressorts, la garantie efficace des libertés menacées, c'est dans la prédominance du « pouvoir judiciaire » qu'on prétend la chercher.

Ces tendances et ces idées peuvent trouver une excuse et un point d'appui dans la conception qu'on a eue jadis du droit administratif et dans l'usage qu'on a fait des juridictions administratives. Elles ne sauraient résister à un examen impar-

tial des principes de notre droit public moderne et à l'observation des progrès qui, dans le cours de ce siècle, ont tracé au droit administratif son véritable cadre, et assigné aux tribunaux administratifs leur place légitime en marquant leur caractère propre.

On ne conteste plus aujourd'hui la valeur pratique du principe de la séparation des fonctions administrative et judiciaire. La division du travail s'est imposée ici comme en tout : agir et juger sont deux rôles essentiellement différents qui exigent des qualités presque opposés.

Le principe de la séparation des fonctions ne se borne pas cependant à cette constatation qu'il convient de répartir entre des autorités différentes des rôles différents. Il implique en outre que ces autorités seront, de la manière la plus absolue, indépendantes les unes des autres. La justice sera mal rendue si le juge est subordonné à l'administrateur — et inversement l'administration sera impuissante et mal exercée, si l'administrateur est le subordonné du juge.

Il est nécessaire d'insister sur cette notion parce que c'est elle qui peut nous éclairer sur la véritable portée du principe. Les fonctions administratives comprennent deux sortes d'actes : par les uns, l'administrateur commande ou interdit, donne des ordres ou impose des défenses, exerce en un mot à l'égard des administrés la puissance publique dont il est le détenteur; par les autres, il se borne à accomplir dans l'intérêt général des opérations qui n'excèdent en rien les facultés des simples citoyens ; il contracte, par exemple, il vend, achète, emprunte, construit, etc... C'est la division fondamentale des actes administratifs en actes d'autorité et actes de gestion.

Parce qu'ils sont faits en vue de l'intérêt général, il se peut que les actes de gestion soient soumis à des formes particulières et qu'à leur égard les administrateurs aient été investis de pouvoirs exorbitants. La règle, cependant, c'est de plus en plus qu'il ne doit y avoir ici que l'application des principes généraux du droit privé. C'est pour ces actes que se manifeste surtout « cette heureuse évolution » que signale M. Dareste, cette « tendance progressive et constante du droit administratif à se rapprocher du droit commun ». A proprement parler, l'acte de gestion n'est pas dans le cadre administratif ; les conflits qu'il soulève relèvent normalement des tribunaux judiciaires, et si, pour des motifs particuliers ou pour des raisons traditionnelles, le contraire est parfois admis, ainsi qu'il arrive, par exemple, pour les ventes domaniales ou pour les marchés de travaux publics, il ne faut voir là que des anomalies justifiables peut-être, mais certainement accidentelles.

Ce qui constitue l'élément essentiel et irréductible du droit administratif, c'est l'acte d'autorité. On ne saurait appliquer à l'acte d'autorité les règles de droit qui président aux rapports ordinaires des citoyens, puisqu'il n'est pas au pouvoir des simples citoyens de se commander les uns aux autres ; le droit administratif n'est à proprement parler que l'ensemble des principes et des règles suivant lesquels doit s'exercer *l'autorité administrative*.

Voilà la conception qu'il en faut avoir et le domaine propre qu'il lui faut reconnaître. Et la même analyse des actes administratifs va faire apparaître à nos yeux, avec le caractère de la justice administrative, les limites normales de sa compétence nécessaire. C'est au nom de la nation souveraine que l'administrateur donne des ordres, comme c'est au nom de la nation souveraine que le juge tranche des controverses. Si des ordres de l'administrateur on en peut appeler à l'arbitrage du juge, le premier sera donc soumis à la suprématie du second, l'autorité du juge l'emportera donc sur l'autorité de l'administrateur ? Cela peut-il être puisque l'une et l'autre autorité sont puisées à la même source ? Cela doit-il être puisqu'il est entendu qu'entre les fonctions de l'administrateur

et celle du juge, toute confusion est également funeste à la bonne administration et à la saine justice ?

Il ne peut y avoir que des motifs exceptionnels qui permettent de soustraire à la connaissance des tribunaux les actes de gestion des administrateurs ; il y a une raison générale et supérieure qui oblige à ne leur pas attribuer la connaissance des réclamations contre les actes de *commandement* ; cette raison, c'est l'indépendance nécessaire de l'administration en tant qu'elle est chargée d'exercer la puissance publique.

Cette conséquence forcée du principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire est purement négative. Elle n'explique pas la constitution de la justice administrative et aboutit seulement à la négation certaine de la compétence des tribunaux pour connaître des litiges soulevés par les ordres des administrateurs. Elle se résume en cette remarque si parfaitement exacte que fait M. Dareste, que « le contentieux n'appartient pas à la compétence judiciaire et *n'a jamais été pris sur celle-ci* ».

Indirectement cependant, la constitution de la justice administrative va trouver dans cette négation même sa raison d'être et sa base la plus ferme.

Qu'adviendra-t-il, en effet, des réclamations formées contre les abus d'autorité des administrateurs ? Les administrés n'auront-ils aucun recours, aucune espérance possible de réformation des actes qui leur nuisent ? Au justiciable qui se croit mal jugé, on a reconnu le droit d'appel et au-dessus de l'appel, le recours en cassation. L'administration, quand elle commande, est-elle à ce point infaillible qu'il n'y ait aucun moyen d'appel contre les actes argués d'injustice, aucun recours en annulation contre les mesures prétendues illégales ?

Longtemps, on ne connut que le recours gracieux ou le recours hiérarchique. M. Dareste nous présente le tableau saisissant et lamentable de ce mauvais état des mœurs publiques à la veille de la Révolution. Il nous fait toucher du doigt cette plaie vive, aujourd'hui fermée, dont les récriminations contre les juridictions administratives actuelles semblent être une réminiscence : « Ce n'est pas seulement Saint-Simon qui nous apprend comment se passaient les choses, écrit-il, c'est un ministre, un contrôleur général des finances dans un rapport officiel présenté au roi. Vient-il au ministre, dit Necker, des plaintes d'un particulier ou d'une paroisse entière, que fait-on alors et qu'a-t-on fait de tout temps ? On communique à l'Intendant la requête. Celui-ci en réponse en conteste les faits, ou les explique, et toujours d'une manière à prouver que tout ce qui a été fait par ses ordres a été bien fait. Alors on répond au plaignant qu'on a tardé à lui répondre jusqu'à ce qu'on ait pris connaissance exacte de son affaire, et on lui transmet comme un jugement réfléchi du Conseil la simple réponse de l'intendant. Quelquefois même, à sa réquisition, on réprimande la paroisse et le contribuable de s'être plaints mal à propos, et qui sait s'ils ne se ressentent pas encore d'une autre manière de leur hardiesse ! Ainsi, le ministre ne voit jamais que par les yeux de l'homme qu'il aurait besoin de juger, et cet homme sait qu'il n'en peut être autrement, et qu'à moins de manquer à la subordination ou d'entraver la marche des affaires, sa décision doit être en tout adoptée ».

A coup sûr, des formes aussi favorables à l'arbitraire et au bon plaisir n'étaient pas faites pour inspirer confiance. On conçoit, au surplus, que l'Administration ne se préoccupait guère de la forme quand elle proclamait elle-même son omnipotence sur le fond. « Le juge ordinaire, écrit un intendant sollicitant une évocation, est soumis à des règles qui l'obligent de réprimer un fait contraire à la loi, mais le Conseil peut toujours déroger aux règles dans un but utile. » C'est ainsi que l'administration entendait le respect du droit.

Le XIXe siècle n'a connu à aucun moment d'aussi déplorables pratiques. Dans

l'organisation et dans le fonctionnement de plus en plus régulier du Conseil d'État les administrés ont trouvé, contre les abus possibles de l'autorité administrative, les garanties auxquelles ils pouvaient prétendre.

Longtemps sans doute le Conseil d'État n'a pas eu l'aspect d'un organe juridictionnel. En fait, il différait d'une cour de justice par son recrutement, par sa mobilité, par sa méthode de travail ; en droit, il n'en avait pas les attributions. Ce n'est pas à lui qu'on s'adressait pour obtenir la réformation d'une mesure dommageable ou l'annulation d'un acte illégal ; on les demandait au chef suprême de l'autorité administrative, au roi qui prononçait par une ordonnance ; à l'empereur qui décidait par un décret. Mais l'ordonnance ou le décret n'était pris que d'après l'avis du Conseil, et progressivement l'avis du Conseil est devenu de plus en plus semblable à une décision judiciaire. Cette évolution s'est achevée en 1872 par la substitution définitive du système de la justice déléguée au système de la justice retenue. Les décisions juridictionnelles du Conseil d'État ne sont plus des avis, ce sont maintenant des arrêts. Par là le Conseil d'État est devenu à certains égards l'autorité administrative supérieure. Ce n'est pas sur les tribunaux civils qu'il a gagné sa compétence. Il l'a gagnée, suivant l'expression rigoureusement exacte de M. Dareste « sur le pouvoir discrétionnaire de l'administration ».

Le caractère propre de la juridiction administrative ressort clairement de son évolution historique. Elle est, par rapport aux ordres de l'administration active, ce que sont les Cours supérieures, la Cour d'appel et la Cour de cassation, par rapport aux décisions des tribunaux.

M. Dareste proteste avec raison contre le reproche mal raisonné qu'on a fait à la juridiction administrative d'être une juridiction d'exception. C'est une juridiction spéciale, oui ; mais non une juridiction exceptionnelle : les anciens privilèges du fisc ont à peu près disparu. Il n'en reste plus que ce qui tient à la nature des choses ; la juridiction n'a plus rien d'exceptionnel. Elle est confiée, non à des agents pouvant recevoir des ordres, mais à des juges indépendants.

Il y a eu un temps où l'on reprochait à l'administration d'être à la fois juge et partie ; le reproche serait aujourd'hui vide de sens. Entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, le dernier mot n'appartient ni à l'une ni à l'autre. C'est un tribunal mixte qui est chargé de le prononcer.

M. Dareste tient à défendre encore la justice administrative du grief qu'on peut tirer contre elle de sa dépendance relative. Les juges administratifs ne sont pas inamovibles. « On oublie, dit le savant auteur, que même dans l'ordre judiciaire, l'inamovibilité ne protège ni la magistrature coloniale, ni les juges de paix. Peut-être un jour sera-t-elle accordée à tous les juges, même aux juges administratifs quoiqu'une partie de leurs fonctions ne soit pas judiciaire. Dans tous les cas, il faut reconnaître qu'en fait l'indépendance est égale de part et d'autre et que même en certaines occasions ce n'est pas la magistrature inamovible qui s'est montrée la plus courageuse et la plus libérale ».

« Au surplus, continue un peu plus loin M. Dareste, l'expérience a prononcé. Dans tous les grands États où il existe une administration centralisée et de plus en plus compliquée, on reconnaît que la justice administrative est un rouage nécessaire, et que toute autre combinaison aboutit forcément à l'arbitraire administratif. Aujourd'hui, la juridiction contentieuse est établie à peu près partout sur les mêmes bases et dans les mêmes conditions. Partout elle est investie d'un pouvoir propre et rend des arrêts qui sont exécutoires par eux-mêmes sans avoir besoin d'aucune approbation du chef de l'État. Elle est rendue par des magistrats qui sont inamovibles au moins en fait. C'est l'affaire des gouvernements de la confier à des hommes éclairés et indépendants. Les institutions valent exactement ce que valent les hommes. A ce point de vue il n'y a aucune différence à faire

entre les tribunaux de l'ordre judiciaire et ceux de l'ordre administratif. On ne saurait dire que les premiers méritent plus de confiance que les seconds. »

On ne saurait mieux dire et cette conclusion si parfaitement impartiale de l'éminent magistrat doit être celle des observations que m'a suggérées son excellent ouvrage.

H. Berthélemy,
Professeur de droit administratif à l'Université de Paris.

Quelques questions algériennes. Etudes judiciaires, administratives, économiques et sociales, par M. Colin, professeur à l'Ecole de droit d'Alger. Paris, Larose, 1899, in-8, 290 p., 6 fr.

Les études contenues dans ce volume touchent, comme l'indique son titre, aux sujets les plus divers. De celles qui sont purement économiques je préfère ne rien dire. M. Colin estime que l'*élevage de l'autruche domestique* dans le Sud algérien et l'extension de l'élevage du mouton peuvent devenir pour l'Algérie la source d'une intarissable prospérité. L'essai vaut d'en être tenté, et c'est faire œuvre utile que de provoquer ces tentatives. Mais la question n'engage aucun principe. Elle serait trop technique pour être discutée ici, alors même que je posséderais, pour le faire, une compétence qui me fait absolument défaut.

Moins encore m'étendrai-je sur l'*œuvre des hôpitaux indigènes, l'assistance médicale des femmes indigènes* et *le service des renseignements généraux de l'Algérie.* Les mesures que préconise l'auteur sont de nature très spéciale et le succès qu'on en peut attendre dépend surtout de la façon dont elles seront mises en pratique.

Les études d'organisation judiciaire tiennent dans le volume une large place, peut être la place principale. C'est qu'en effet la législation algérienne réclame en cette matière de sérieuses modifications. L'organisation d'une bonne justice constitue l'un des besoins primordiaux et essentiels de toute société. Mais la réalisation en est, dans les colonies, plus délicate que dans la métropole, à raison surtout de la coexistence des races indigènes et européennes. Nos colons apportent, avec leur pacotille, une cargaison de préjugés vis-à-vis des indigènes, d'où sortent tout naturellement les antagonismes et les conflits. S'ils n'en ont fait provision dans la métropole, la colonie se charge vite de les leur fournir. Aussi quelle naïveté n'a-t-il pas fallu au législateur pour croire que l'introduction du jury en Algérie, avec recrutement des jurés dans la seule population française, serait un bienfait pour les indigènes! Le jury ainsi organisé est devenu un instrument d'iniquité et d'oppression qui entretient contre nous des haines trop explicables. M. Colin en donne des preuves qu'on ne peut malheureusement révoquer en doute. Les Chambres ont été saisies, par un des députés algériens, d'un projet de réforme dont l'esprit étroit vient à l'appui de ce que je viens de dire. Ledit projet ne vise qu'à décharger les colons de la besogne écrasante que leur impose la loi actuelle, sans fournir aux indigènes aucune garantie. Heureusement il semble que le Parlement veuille s'inspirer d'idées plus équitables.

L'impartialité que réclame M. Colin pour les Arabes n'emporte d'ailleurs ni abdication, ni assimilation à la métropole. Aussi demande-t-il que les administrateurs de communes mixtes voient proroger leurs pouvoirs disciplinaires. La commune mixte est le rouage intermédiaire entre le territoire de commandement, soumis au régime militaire, et la commune de plein exercice, régie par la loi municipale de 1884. Le mot « commune » pourrait tromper. Quelques communes

mixtes ont une superficie supérieure à celle d'un département français, avec une population de 20.000 à 60.000 âmes. A la tête de chacune est un administrateur nommé par le gouverneur général. Ses pouvoirs disciplinaires consistent dans le droit d'appliquer aux indigènes, dans certains cas limitativement déterminés, les peines de simple police prévues par les art. 464-466 C. pén. La procédure qui préside aux condamnations est sommaire ; mais elle n'est pas pour cela dénuée de de toutes garanties. La décision, inscrite sur un registre à souches, doit être motivée ; le volant détaché du registre est remis au condamné. Si la peine est supérieure à 24 heures de prison et 5 francs d'amende, celui-ci peut faire appel au sous-préfet de l'arrondissement. Ce régime a été vivement attaqué dans les Chambres, et sans doute il blesse le principe de la séparation des pouvoirs. Mais il n'est pas prouvé que ledit principe, que je ne songe pas à battre en brèche, soit le meilleur qu'on puisse appliquer à l'Algérie. Les Romains l'ignoraient, comme aussi les contemporains de Louis XIV. On peut donc espérer que les Arabes sauront s'en passer. Pour achever de donner une idée de l'intérêt capital que présente cette question pour l'Algérie, je dois dire que les territoires des communes mixtes comprend à peu près les cinq sixièmes du territoire civil de notre colonie et renferme les deux tiers de la population musulmane.

La *réforme des offices ministériels algériens* touche à des intérêts divers. Cependant je préfère ne pas insister sur la solution que propose de ce problème le distingué professeur, pour signaler plus particulièrement les trois articles consacrés à la réorganisation des *medersas*, à celle des *djemaas* et à la *législation foncière*.

Je ne crois pas, avec M. Colin, que le « musulman lettré soit », à raison de la culture qu'il reçoit, « plus loin de nous que ne peut l'être le plus humble des fellahs ». La différence entre les hommes me paraît, au contraire, tenir bien plus au degré de culture qui les distingue qu'à la nature des connaissances qu'ils ont absorbées, comme la valeur d'un artiste tient moins au sujet par lui choisi qu'à la façon dont il conçoit et dont il exécute. Néanmoins je partage entièrement l'opinion de M. Colin, que, bien avant la diffusion de l'enseignement primaire, s'impose en Algérie, le relèvement de l'enseignement supérieur musulman et partant l'organisation de medersas donnant cet enseignement. En nous désintéressant absolument des besoins du culte musulman, nous avons laissé croire aux indigènes que nous étions les ennemis de leurs croyances et nous avons obligé leurs prêtres à aller chercher hors de nos frontières, au Maroc par exemple, les maîtres dont ils avaient besoin. C'est contre un tel état de choses qu'il faut réagir.

Le *douar*, qu'on a parfois comparé à nos sections de commune, représente, pour les indigènes, la véritable unité communale. Les *djemaâ*, sont les assemblées appelées à représenter les *douars*. Ils n'avaient guère eu, avant 1895, qu'une simple existence nominale. Un arrêté du 11 septembre 1895 les a réglementés, dotant ainsi les Arabes d'une véritable organisation communale. On ne peut qu'applaudir, avec M. Colin, à cette initiative. S'il convient de maintenir soigneusement les liens de subordination des indigènes à la métropole, il n'importe pas moins de tenir largement compte de leurs habitudes et de leurs traditions. Restreindre les groupements qui ont pour objet la protection de leurs intérêts et la satisfaction de leurs besoins, ce serait provoquer la formation de groupements hostiles.

Après un demi-siècle de conquête et de trop nombreuses lois, l'Algérie attend encore une législation foncière acceptable, donnant aux acquéreurs européens la certitude de devenir propriétaires. Le senatus-consulte de 1863 devait régler les prétentions respectives des tribus sur les territoires qu'elles parcouraient ou exploitaient. La loi du 26 juillet 1873 eut pour but de fixer les droits de chaque

indigène dans les territoires affectés à sa tribu. On peut dire que rarement loi foncière s'inspira de motifs plus rationnels et aboutit à de plus déplorables résultats. Les hommes d'affaires se rendirent acquéreurs de quotes-parts infinitésimales, et, armés de l'art. 815 C. civ., provoquèrent des licitations ruineuses. Il fallait pourvoir à ce danger public. Tel fut le but de la loi du 28 avril 1887, qui ordonna aux commissaires de ne délivrer que des titres relatifs à des parcelles divisées. On oubliait que la culture collective, outre qu'elle a son origine dans des habitudes invétérées, est imposée en Algérie par des nécessités économiques. Quel sera l'effet de la loi du 18 février 1887, qui est venu corriger les précédentes? Je ne sais si l'on peut encore se prononcer. Mais ce qui est bien sûr, c'est qu'une connaissance plus approfondie des mœurs et des traditions algériennes nous eût épargné et surtout eût épargné aux indigènes ces essais funestes, qui ne peuvent que les indisposer contre nous. Et c'est là d'ailleurs le plus clair enseignement, l'idée commune qui me paraît se dégager du livre de M. Colin. L'intérêt des colons et celui des indigènes de nos colonies exige sans doute que leurs us et coutumes soient modifiés graduellement et prudemment. Encore pourtant faudrait-il que ces modifications fussent précédées d'une étude de leurs mœurs, de leurs traditions et de leurs besoins. L'ouvrage de M. Colin, clairement et élégamment écrit, met bien en lumière cette nécessité de savoir avant de changer. Il aura, entre autres, ce mérite de contribuer à faire connaître quelques-unes des principales questions algériennes.

G. Appert,
Chargé de conférences à la faculté de droit de Paris.

La doctrine de Monroe, par M. Delarue de Beaumarchais. Paris, Larose, 1898, in-8°, 229 p., 6 fr;

Un pareil sujet venait tout naturellement sous la plume d'un futur diplomate; et M. Delarue de Beaumarchais, entré dans la carrière diplomatique et consulaire à la suite du concours de 1898, l'a traité de façon à contenter les critiques les plus difficiles. Certes la question n'est pas nouvelle; mais les Américains la réveillent constamment par la façon dont ils la comprennent et légitiment, grâce à la doctrine de Monroe, tous les actes dirigés contre les puissances européennes, de quelque nature qu'ils soient, légitimes ou illégitimes. Voilà pourquoi il y a une seconde et une troisième manières de la doctrine de Monroe; et il est probable qu'elle aura dans l'avenir d'autres éditions revues et considérablement augmentées. M. Delarue indique dans sa bibliographie les ouvrages écrits sur la matière dont il traite lui-même, et ils sont nombreux. Pourquoi a-t-il oublié celui si original et si suggestif de M. Cespedes publié à la Havane en 1893 sous le titre de *Doctrina de Monroë*, dont notre collègue M. Leseur donnait dans cette même *Revue*, il y a quelque temps, une si attrayante et si humoristique analyse? (1) C'est là qu'il aurait trouvé des renseignements intéressants sur l'un des points les plus délicats de la doctrine de Monroe, celui qui a motivé le conflit hispanoaméricain relatif à Cuba.

Les origines de la doctrine de Monroe sont étudiées dans une préface qui indique quel était l'état de l'Amérique, en 1823, et comment l'Europe allait intervenir en faveur de l'Espagne en lutte avec ses colonies de l'Amérique du Sud, quand

(1) *Revue du droit public et de la science politique*, 1895, t. IV, p. 176 et s.

Monroe vint, dans le message du 2 décembre, proclamer ce qu'il considérait comme le droit et le devoir de son pays. L'auteur expose ensuite que ce message a trait à deux ordres d'idées différents : la colonisation que pourraient entreprendre les Etats européens sur le sol américain et l'intervention possible des mêmes Etats dans les affaires du Nouveau-Monde. Le premier point alors important, car des régions étendues de l'Amérique étaient *res nullius* en 1823, n'a plus aujourd'hui qu'un intérêt historique ; la doctrine de Monroe à cet égard est condamnée, à juste titre, dans le livre que nous analysons, comme dans tous ceux antérieurs sur le même sujet (1). Il montre au surplus très exactement comment, dès 1825, Adams avait adouci la formule interprètée par lui dans un sens beaucoup moins agressif pour l'Europe qu'en 1823. Nous passons alors en revue les très-intéressants épisodes du Guatémala, de la République dominicaine, de l'Orégon et de l'arbitrage institué par les articles 34 à 42 du traité du 8 mai 1871.

Arrivant à la question de l'intervention de l'Europe dans les affaires des républiques américaines, M. Delarüe lui consacre la majeure partie de son travail, car, dit-il, avec raison, le message est ici autrement important qu'à propos de la colonisation. Il refuse à bon droit, à l'idée émise par Monroe à ce point de vue, le caractère de loi internationale, et même de loi nationale tout en reconnaissant pourtant qu'elle jouit d'une immense autorité et constitue une sorte de tradition dirigeante pour les hommes d'Etat américains, d'accord, du reste, avec le principe de non-intervention aujourd'hui dominant dans la politique internationale. Elle vient d'être invoquée tout récemment à la Conférence de La Haye pour expliquer la conduite de la délégation américaine à propos de l'article 27 de la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

La troisième partie de l'ouvrage examine les principales applications de la doctrine relativemement à l'intervention. Les premières n'en furent pas heureuses ; les Américains du Nord, pour ne point gêner leur liberté ultérieure d'action, se refusèrent à prendre part au Congrès de Panama où l'on devait discuter les moyens à employer pour rendre la doctrine d'une application effective. Un peu plus tard, ils agirent, à propos des affaires du Texas, dans un sens directement opposé au message de 1823. Signalons ici le très intéressant exposé relatif à notre malheureuse intervention au Mexique et aux déclarations de MM. Fish et Grant, qui paraissent clore ce que l'auteur appelle la partie purement défensive de la doctrine de Monroe.

Aux applications primitives succède l'étude de la seconde manière de la doctrine par laquelle les Américains vont prendre l'offensive. Ils débutent par l'incident du canal de Panama à propos duquel M. Delarüe analyse le document capital, le traité Clayton-Bulwer réglant la situation du futur canal entre eux et l'Angleterre, sans aucune préoccupation du concours des républiques directement intéressées. Le jingoïsme commence à se donner carrière, et le traité de 1850 est fortement battu en brèche jusqu'au moment où M. Cléveland, arrivant au pouvoir, a le courage de revenir à l'interprétation véritable de la doctrine de Monroe. Le 12 janvier 1897, M. Morgan proposait au Sénat l'abrogation du traité Clayton-Bulwer ; là s'arrêtent les renseignements du livre.

M. Delarüe s'étend avec toute l'ampleur que le sujet comporte, sur l'incident du Venezuela où le président Cleveland ne fit plus preuve de cette fermeté de caractère qui s'était vérifiée chez lui à propos du canal de Panama. Il apprécie à sa juste valeur le rapport de M. Davis, sénateur du Minnesota, qui, allant beaucoup plus

(1) Comp. notre article intitulé : « La doctrine de Monroë à la fin du XVIe siècle », dans cette Revue, 1896, t. V, p. 206, et s.

loin que le président Cleveland décrétait purement et simplement l'annexion aux Etats-Unis des deux continents de l'hémisphère occidental. Et il analyse le traité d'arbitrage conclu le 9 novembre entre le Venezuela et l'Angleterre, qui a mis fin au conflit. Nous aurions voulu le voir insister davantage sur l'anomalie internationale résultant de la nomination d'une commission, destinée à statuer sur un litige, par un tiers totalement étranger à ce litige, sans aucun mandat des parties et prétendant leur imposer une sentence obligatoire (1). De l'incident du Venezuela à celui de Cuba la transition est toute naturelle. Ici, la doctrine de Monroe a fait couler le sang et mis aux prises la pauvre et fière Espagne avec la puissante république nord-américaine. Encouragés par leur succès dans l'incident venezuelien, les jingoës-américains ont obtenu d'abord la reconnaissance des insurgés cubains comme belligérants par le Sénat, espérant mieux. Ici, le président Cleveland se refusa à les suivre. Il ne fut point imité par son successeur, M. Mac-Kinley, dont M. Delarüe loue *la courageuse prudence*, sans pouvoir se douter de la façon dont le premier magistrat de l'Union allait bientôt résoudre la question cubaine. Il ne peut pas non plus, et pour cause, parler de la curieuse tentative d'autonomie faite à Cuba par l'Espagne peu de temps avant la déclaration de guerre (2). L'auteur enfin nous indique comment la doctrine du Message de 1823 est intervenue dans la question des Antilles danoises et dans celles de Samoa et d'Hawaï.

L'ouvrage se termine par une très intéressante dissertation relative à l'influence de la doctrine de Monroe sur les intérêts économiques américains. Il montre comment les Etats-Unis ont essayé de grouper l'Amérique tout entière dans un vaste Zollverein d'où l'Europe aurait été soigneusement bannie grâce à la doctrine. Mais leur projet d'union douanière subit un échec complet qu'ils tentèrent de réparer par la conclusion de traités de réciprocité. Dans sa conclusion, M. Delarüe fait observer, avec raison, que la grande extension de la doctrine de Monroe a épouvanté les petits Etats de l'Amérique qui ont protesté contre elle : et il déclare, par suite, que le succès de la nouvelle interprétation de cette doctrine paraît impossible sur le terrain politique et économique. Il est obligé de convenir toutefois qu'elle constitue le lien supérieur qui unit les Américains, en sorte que les deux idées semblent quelque peu contradictoires. Quoi qu'il en soit, on sera convaincu, en lisant l'ouvrage de M. Delarüe de Beaumarchais, de la nécessité pour l'Europe de résister collectivement aux empiétements d'un système qui lui a déjà fait tant de mal. Son livre a ce mérite singulier de nous donner une leçon de choses et particulièrement de choses américaines. Saurons-nous la mettre à profit ?

A. MÉRIGNHAC,
Professeur de droit international
à l'Université de Toulouse.

CHARLES FRANÇOIS. **La représentation des intérêts dans les corps élus.** (Paris, 1899, Rousseau, in-8, XIX-363 p.).

Le livre, si curieux et si ingénieux, de M. François peut être signalé comme un indice important d'une préoccupation croissante, du souci que suggèrent

(1) Comp. notre article dans la Revue précitée, *Ibidem*, p. 248.

(2) Sur tous ces points, voir les articles intitulés : *L'autonomie cubaine* et *la paix hispano-américaine* parus dans cette Revue, le premier dans le n° de mars-avril 1898, et le second dans le n° de mars-avril 1899.

nos institutions représentatives. On voit et on commence à dire que ces institutions ne donnent pas ce qu'on attendait d'elles ; on sent et on dénonce un désaccord entre la nation et ses représentants ; on pressent que la représentation nationale n'est pas fondée sur des principes exacts. La simplicité du système électoral, après avoir été considérée comme un avantage supérieur, commence à être critiquée comme une source d'erreurs. Enfin on s'aperçoit que nos institutions représentatives reposent sur une contradiction énorme ; démocratiques et libérales, elles ont pour cadre les divisions administratives créées pour la centralisation, par le pouvoir absolu. Tel est le point de départ de M. François, et il nous propose comme remède l'organisation rationnelle du suffrage universel par la représentation des intérêts.

L'idée de fonder la représentation sur les intérêts n'est pas neuve, on le sait bien. Mais il ne s'agit pas de rétrograder jusqu'à des conceptions politiques aussi fausses que surannées ; il s'agit au contraire de conserver la démocratie, le suffrage universel et toutes leurs conséquences et de leur donner à la fois de la sincérité et de la vie. Ce problème essentiellement moderne est l'intérêt puissant du livre que je vais analyser.

L'ouvrage de M. François est divisé en deux parties : la théorie, la pratique. La première partie est donc consacrée à formuler et à démontrer les principes ; la seconde en donne l'application détaillée. M. François constate d'abord que la Révolution a exagéré l'individualisme et a trop redouté l'association ; que ces erreurs sont devenues plus menaçantes depuis l'introduction du suffrage universel. Mais la société, comme tout organisme menacé, a réagi spontanément. Sous l'impulsion des forces naturelles, des forces économiques d'abord, les plus vigoureusement et les plus audacieusement actives, des autres forces sociales ensuite, les groupements ont reparu, réunissant les individus épars, solidarisant les intérêts similaires, créant les cadres naturels d'une représentation exacte, qui négligeant les divisions factices et récentes du territoire, se modèlera à la fois sur les antiques et traditionnelles provinces, sur les répartitions économiques des individus et sur les classements sociaux.

On ne confondra la représentation des intérêts ni avec la représentation professionnelle, ni avec la représentation proportionnelle. Les professions ont des intérêts propres, mais leurs intérêts strictement spéciaux sont trop insignifiants pour mériter une représentation, et leurs intérêts majeurs se confondent avec ceux des classes plus larges, appelées à la représentation. Les intérêts purement professionnels sont d'habitude tellement techniques qu'ils ne peuvent s'incorporer à une politique nationale ; ils comportent des nuances, des subdivisions infinies, ils exigeraient donc un nombre immense de députés. Inconvénients capitaux, devant lesquels disparait l'avantage du succès relativement aisé que cette idée concrète pourrait trouver auprès des masses populaires.

De même la représentation des intérêts ne se confond pas avec la représentation des minorités. Celle-ci accepte fort bien les circonscriptions administratives dont la première s'accommoderait mal, et elle mesure la part de représentation due à chaque groupe sur leur force numérique et non sur leur fonction sociale.

Rapprochons maintenant la représentation des intérêts des théories diverses concernant les fondements juridiques de la représentation, et voyons si elle s'accorde parfaitement avec toutes. Elle ne pourra guère s'accorder avec la doctrine la plus répandue qui fractionne la souveraineté entre tous les électeurs et donne à chaque citoyen un même et égal droit ; car elle ne se borne pas à compter : elle pèse, et pour elle la fonction sociale d'un groupe est plus importante que le chiffre de ses membres. La prédominance de la fonction empêche aussi la conciliation avec la théorie du mandat fictif général, qui attribue au député d'une circonscription le

caractère de représentant de la nation entière en vertu du consentement tacite de celle-ci ; de plus, le principe même de la représentation des intérêts qui donne à chaque groupe notable d'intérêts ses représentants spéciaux est incompatible avec l'idée que le député représente la nation entière. Au reste, ces deux premières doctrines supposent un mandat donné par l'électeur à l'élu, et cette idée a été ici même (1) démontrée fausse. Le véritable souverain est l'Etat, expression juridique du peuple, qui d'ailleurs demande au peuple, par l'élection, le recrutement de ses organes ou de certains de ses organes. L'élection devient ainsi l'exercice d'une fonction, qui consiste à dégager l'élite nationale. Cette doctrine, quoi qu'on ait dit (2), n'est pas incompatible avec la représentation des intérêts, qui ne suppose nullement un mandat électoral, qui admet les trois principes essentiels de la doctrine (Etat souverain, plus de mandat, choix du plus capable par les électeurs), qui donnerait au Parlement des députés meilleurs ayant, non seulement des lumières générales, mais une compétence spéciale.

La représentation des intérêts s'accorde avec la théorie du mandat collectif qui fut celle de l'ancien régime pour les Etats Généraux et Provinciaux, et qu'on tente de ressusciter dans certaines écoles, en ce que l'une et l'autre supposent des associations et groupes nombreux, et même, en droit, la liberté d'association. Mais M. François n'accepte ni la corporation ou le syndicat obligatoire, ni les cahiers et le mandat impératif qui sont dans la logique de la théorie en question, qui sont expressément adoptés par certains de ses adhérents, qui s'imposeront sûrement à tous, qui existaient d'ailleurs dans l'ancien droit. Il accepte au contraire l'idée de vie nationale, mise en circulation par M. Benoist, la combine avec la théorie de M. Orlando et montre sans difficulté qu'elle s'accorde avec la représentation des intérêts.

Restent les objections. Les uns estiment que le système actuel assure suffisamment la représentation de tous les intérêts ; ils ne veulent pas voir que ce résultat est purement fortuit, incomplet, instable, et que certains intérêts tendent à une véritable tyrannie. D'autres critiquent le fonctionnement de la souveraineté ; ils séparent ainsi la souveraineté des intérêts comme si le citoyen pouvait s'abstraire de ceux-ci, comme si, au surplus, l'Etat n'avait pas pour but le bien public, et ils se rattachent à l'idée inexacte du mandat. D'autres craignent la prédominance des intérêts particuliers sur les intérêts généraux et sur les idées politiques ; pour les apaiser, il suffirait d'attribuer des représentations à ces intérêts et à ces idées ; il convient aussi de remarquer que les intérêts particuliers ont, avec les intérêts généraux et les idées, des liens sensibles que les représentants ne pourront oublier.

Toutes ces idées, essentiellement modernes et démocratiques, ont trouvé dans tous les pays des défenseurs éminents. Leur force démonstrative est incontestable. Mais il reste à leur faire subir l'épreuve pratique, et ici M. François l'avoue, les théoriciens se séparent et leurs essais sont moins séduisants que leurs doctrines.

Deux questions réclament une solution : quels corps doivent être conservés, modifiés ou créés dans l'organisation actuelle ; puis comment composer et recruter ces corps. Ici l'analyse devient un peu plus difficile et risque de trahir les intentions de l'auteur. Il faut lire dans le texte même les plans élaborés par M. François, dont je dois me borner à donner une sommaire esquisse.

En premier lieu, substitution du canton à la commune, décidément trop petite en général et qui, à son point de vue, est trop peu importante. Il y aura donc

(1) *Revue du Droit public*, n° de janvier-février 1895, p. 8 et s.; article de M. Orlando.
(2) Orlando, *loc. cit.*, p. 33.

une chambre cantonale où siègeront les représentants des principaux intérêts. Ceux-ci, malgré les différences entre cantons urbains et cantons ruraux et les variantes dans les deux catégories, peuvent se ramener à trois groupes : professions libérales, rentiers, industrie et commerce; le premier et le troisième sont susceptibles d'un nombre variable de subdivisions ; peut-être même, dans le troisième, faudrait-il séparer les employeurs et les employés. Le nombre des représentants attribués à chaque groupe ou division serait déterminé par deux éléments qui se corrigeraient l'un l'autre : d'un côté le nombre des membres, d'autre part l'importance intrinsèque du groupe.

La chambre cantonale fournirait à chacun des services de la municipalité cantonale, désormais plus nombreux et plus importants, un chef, adjoint au maire, qu'assisterait, pour chaque service également, un conseil cantonal, consultatif. Ce système, imité de quelques institutions étrangères, favoriserait la décentralisation, réduirait le nombre des fonctionnaires, associerait à l'administration un grand nombre de capacités bien choisies.

De même la province, dont le souvenir et l'influence ne se sont pas affaiblis, remplacerait le département qui n'a pas réussi à la supplanter. On y trouverait une Chambre provinciale, pouvoir délibérant, où chaque canton enverrait un même nombre de délégués élus par la Chambre cantonale; des conseils provinciaux consultatifs pour chacun des services publics de la province, dont les secrétaires généraux formeraient, sous la présidence du Préfet, un comité provincial.

Enfin la représentation des intérêts peut être appliquée aux assemblées nationales. C'est même là qu'elle acquiert son importance la plus grande. C'est là aussi que les systèmes abondent et varient. Aussi notre auteur a-t-il consacré de longues pages à ce problème.

La Chambre Haute a paru, en général, destinée à représenter les intérêts, tandis que la Chambre Basse représentait le nombre. Pour lui donner ce caractère, on a souvent pensé à en faire désigner les membres par le chef de l'Etat, ou à restreindre l'éligibilité dans des catégories. Mauvais systèmes, pleins d'arbitraire et qui donneraient au Sénat une tournure aristocratique, ce qui ne veut pas dire nécessairement supérieure. C'est par le corps électoral du Sénat que la représentation des intérêts doit être assurée, et par conséquent le Sénat devra être élu dans chaque province par les autorités provinciales, Chambre, conseils et comités.

Quant à la Chambre Basse, il suffirait, tout en lui laissant la représentation des intérêts généraux, d'en améliorer le régime électoral par diverses réformes qui seront signalées.

Enfin, au travail législatif seraient associés des conseils supérieurs nommés principalement par les conseils provinciaux correspondants, avec quelques membres choisis par cooptation et très peu de membres de droit. Le Conseil d'Etat aurait aussi à intervenir au point de vue de la technique législative.

Les dernières pages du livre sont consacrées aux réformes qu'appelle notre régime électoral dans son application au nouveau système. L'auteur se prononce résolument pour l'extension du suffrage aux femmes, pour l'obligation du vote, pour le vote plural (à raison de l'âge seulement), pour la représentation proportionnelle (par le cumul des voix et le quotient) et contre le vote multiple, chacun, le cas échéant, devant choisir la catégorie dans laquelle il veut être compté. Il indique aussi quelques règles sur l'établissement des listes électorales.

J'espère avoir fidèlement reproduit les idées essentielles de M. François, et si j'ai laissé dans l'ombre une foule de détails intéressants et même de discussions importantes, c'est que je ne puis évidemment tout dire. Ce que je n'ai pas en-

core dit, c'est que le livre de M. François atteste une très profonde connaissance du sujet, un esprit vigoureux et sûr, une pensée forte et ingénieuse, et par là il mérite une lecture attentive.

Ces qualités, il faut bien l'avouer, sont sensibles plutôt dans la première partie que dans la seconde, et encore plutôt dans les chapitres qui tendent à établir la thèse affirmativement que dans celui qui s'efforce de réfuter les objections ; et j'ai bien, aux deux points de vue, quelques réserves à formuler.

Si on prend d'abord la partie pratique, on a le droit de ne pas être entièrement satisfait. Comment l'auteur s'arrange-t-il pour repousser la commune et le département, pour accepter le canton et la province, si ce n'est parce qu'il a été effrayé de la distance qui séparerait telle humble commune de telle grande province, et parce que, ayant construit son système par le haut, il a reculé devant le trou énorme qu'il allait creuser, cédant ainsi aux influences administratives qu'il veut secouer ? Car si, comme il le dit et comme je le crois, la division administrative est un mauvais support pour la représentation, si celle-ci doit s'organiser sur les cadres naturels qu'offre la société, la commune, ce groupement primaire, le plus ancien sans doute de ceux qui se partagent la population, ne doit-elle pas l'emporter sur le canton, la plus artificielle de toutes nos circonscriptions administratives, la seule même qui n'ait pas une assemblée représentative, celle où les différents fonctionnaires ont le moins de liens, celle aussi où la vie sociale a les manifestations les moins nombreuses et les moins intéressantes ? Le département même commence à représenter quelque chose dans la conscience nationale, à preuve les associations fondées à Paris et dans quelques grandes villes ; qui donc a songé à se réclamer d'un canton ? Il est à remarquer en outre que M. François ne s'est guère occupé du cas où une même commune est divisée en plusieurs cantons, cas assez fréquent cependant et qui fortifie l'objection que je présente. Les communes françaises sont, il est vrai, trop nombreuses et trop inégales en importance à tous les points de vue, et là peut-être une réforme dans le sens de la concentration — qui est quelquefois le meilleur moyen de décentraliser — aurait pu être signalée et étudiée.

Le groupement des électeurs et des éligibles, au point de vue des différents corps électifs, est naturellement un peu arbitraire. C'est un défaut inévitable, assez mince d'ailleurs et sur lequel je n'insiste pas. On peut regretter, au contraire, que ces groupes soient constitués principalement au point de vue des intérêts matériels, c'est-à-dire les plus humbles en même temps que les plus immédiats, les plus instables aussi bien que les plus permanents. Les intérêts intellectuels, que la civilisation développe et généralise et qui ennoblissent à leur tour la civilisation, qui correspondent à la partie la plus élevée de la nation, n'y ont pas une place distincte. Le groupe des professions libérales n'en est pas le représentant autorisé ; je compte peu sur un vétérinaire, sur un dentiste, sur un huissier pour la sauvegarde de la culture générale, pour la conservation et l'accroissement du patrimoine civilisé, et parmi les industriels, les commerçants ou les rentiers, il y aurait de meilleurs éléments qui, malheureusement ne pourront être dégagés si le système de M. François est appliqué.

Car, et ce sera ma dernière critique sur ce premier point, M. François ne veut pas du vote multiple. Il n'admet pas qu'une intelligence souple et active, qui sait s'exercer dans plusieurs domaines de la pensée et du travail, qui saura être à la fois un commerçant, un musicien, un religieux sincère, etc., ait dans la représentation nationale une action plus variée que celui qui suit chaque jour, de la vie à la mort, le même sillon. N'a-t-il pas songé que son refus méconnaît d'abord son principe, puisqu'ainsi certains intérêts n'auront pas toute la représentation qu'ils méritent, qu'il est injuste puisque cet homme supérieur est privé

d'une partie de son influence, qu'il est enfin contraire au développement de la civilisation, puisque la perspective d'acquérir des suffrages supplémentaires peut engager des citoyens à cultiver leur intelligence? Quant aux inconvénients du vote multiple, ils ne devraient pas arrêter un réformateur aussi radical que M. François ; de légères modifications à la procédure électorale les supprimeraient.

Donc, après avoir lu M. François, on sera encore tenté de dire ce qu'il dit de ses devanciers, qu'aucune des propositions faites jusqu'à présent n'est de tous points satisfaisante.

Remarque mélancolique et qui peut être un avertissement décisif. Si tant d'efforts vigoureux, ingénieux, n'ont pas donné à la représentation des intérêts une formule satisfaisante, ne serait-ce pas que cette formule n'existe pas ? Objection formidable contre le principe lui-même, car pour une doctrine politique, pour un système de représentation, la qualité maîtresse, la condition essentielle, c'est, je risque le mot, l'*applicabilité*.

M. François n'a pas répondu — pour cause — à cette objection. Il ne me paraît pas d'ailleurs qu'il ait suffisamment réfuté celles qu'il a prévues, ni qu'il ait prévu toutes les objections possibles, ni même les principales. Ainsi l'optimisme de M. Leroy-Beaulieu qui constate qu'en somme, chaque intérêt, étant prépondérant dans telle région, est assuré d'être représenté, cet optimisme qui se contente d'un à peu près fortuit, l'indigne. Si pourtant le système actuel donne à chaque intérêt notable une voix pour plaider sa cause, est-il nécessaire, est-il utile, est-il bon de détruire ce mécanisme si simple auquel le peuple est accoutumé, de rompre des habitudes déjà invétérées, d'y substituer un système sensiblement plus compliqué et qui aurait au moins les inconvénients et les difficultés d'une réforme générale ? Sans doute, l'exacte proportion manque dans le régime actuel ; mais à cela, si un remède est nécessaire, ce qui est douteux, car l'essentiel est que la cause puisse être plaidée, et dans tous les systèmes elle sera plaidée devant une majorité de gens étrangers à l'intérêt en cause, et la qualité des juges importe plus que leur nombre, si un remède est nécessaire, n'est-ce pas plutôt la représentation des minorités qui la fournira ? Une autre réponse pourrait être faite à M. Leroy-Beaulieu et M. François ne l'a pas faite, c'est que les intérêts intellectuels du pays n'étant nulle part prépondérants, leur représentation n'est pas assurée et elle est en fait insuffisante. Mais on sait que M. François s'est peu occupé de ces intérêts. Peut-être eût-il pu nous montrer comment, dans les grandes villes où ces intérêts ont une tendance à se concentrer, la combinaison du scrutin de liste et de la représentation des minorités donnerait sans doute des résultats suffisants.

Pessimiste pour combattre M. Leroy-Beaulieu, notre auteur devient optimiste quand il répond à M. Lafitte, qui craint l'envahissement, la tyrannie des intérêts particuliers. Il admet une sorte d'harmonie préétablie entre les divers intérêts et entre ceux-ci et l'intérêt public, comme un équilibre exclusif de toute tyrannie, et il compte sur l'association pour développer le sens du collectif et du général. J'oserai dire qu'il ne m'a pas convaincu ; l'intérêt public n'est pas le total des intérêts particuliers, il en est la composante ; il établit sans doute entre eux une étroite solidarité, mais par cela même il exigera souvent le sacrifice de quelques-uns au profit de quelques autres, et je me demande comment se fera ce sacrifice, déjà si difficile et si contesté, lorsque chaque intérêt aura ses représentants attitrés. On entrevoit les coalitions, les combinaisons, les marchés qui s'établiront dans la représentation nationale, et dont l'enjeu sera l'intérêt collectif subordonné à des intérêts particuliers.

La représentation des intérêts a, au point de vue politique, des inconvénients

dont M. François ne s'est pas occupé. Les principaux sont qu'elle met obstacle à la formation des grands partis et à l'émergence des hommes d'Etat. Un parti qui aspire au pouvoir ne se forme pas autour d'un intérêt, surtout d'un intérêt spécialisé comme ceux dont il est question. Seules, les idées ont la force émotive et aggrégative qui fait les courants d'opinion et les partis. Un intérêt acquiert parfois cette vertu, c'est qu'il touche alors une fraction considérable du pays sans distinction de classe, c'est qu'il dérive d'idées plus générales et plus hautes, c'est qu'il heurte un autre intérêt considérable aussi et également fondé sur des idées générales. Par exemple, on conçoit que la liberté commerciale ou la protection économique puissent à certains moments servir de centres pour les groupements électoraux. Or, pour que les idées générales ou les grands intérêts généraux qui en découlent puissent donner lieu à des partis, il ne faut pas que le pays soit subdivisé en une grande quantité de groupes électoraux, de même qu'un courant puissant ne s'établira jamais dans des eaux partagées en un grand nombre de compartiments et de canaux. Et j'oserai dire que plus les circonscriptions seront naturelles, plus l'obstacle sera sérieux ; en sorte que la représentation des intérêts s'opposerait plus efficacement à la formation des partis que notre géographie électorale si fautive et, à ce point de vue, si impuissante. La même raison empêcherait les hommes d'Etat de sortir de l'ombre ; à eux aussi, il faut les idées générales qui leur donnent dans la nation une large popularité, il leur faut les grandes poussées d'opinion, il leur faut les partis considérables. Un grand pays ne se gouverne honorablement qu'avec des idées générales, et la représentation des intérêts, je le crains fort, ne les fournirait pas.

Croyez-vous, demande M. François, qu'il y ait en ce moment une politique des idées ? Non certes, et je le déplore, et je suis de ceux qui pensent que la France souffre actuellement par pénurie d'idées générales, par pénurie d'hommes d'Etat, par absence de partis nationaux, par tyrannie de quelques intérêts particuliers qui ont asservi l'Etat devenu en même temps tout-puissant ; je suis de ceux qui souhaitent la restauration des idées et des intérêts généraux, l'effacement des intérêts de clocher, la formation des partis qui veuillent gouverner la France, au lieu des groupes qui s'efforcent d'administrer des circonscriptions électorales. Et j'ajoute que la représentation des intérêts ne s'adresse pas directement au mal et n'en propose pas la guérison.

Voilà quelques points auxquels je regrette que M. François n'ait pas touché. Ils sont tellement graves que je néglige quelques critiques secondaires, dont le détail serait trop long.

Pour terminer, je signalerai volontiers les pages consacrées aux conseils supérieurs qui existent si nombreux et pratiquement si inutiles auprès de nos ministères. M. François a, à leur sujet, pour leur recrutement et pour leur fonctionnement, des vues très sages, dont notre régime, tout aussi bien que celui de la représentation des intérêts, pourrait faire son profit pour améliorer à la fois sa législation et son administration, sans effacer pourtant l'indispensable responsabilité ministérielle.

Il m'est agréable de terminer par des éloges l'analyse d'un livre dont la lecture m'a très vivement intéressé et qui est probablement l'étude la plus complète qui existe sur le sujet traité.

FÉLIX MOREAU.
Professeur de droit administratif à l'Université d'Aix-Marseille.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Revue des Deux Mondes. — Paris, 15, rue de l'Université, in-8, bi-mensuelle, 50 fr. par an.

PIERRE LEROY-BEAULIEU. — **Le problème chinois : le peuple chinois et ses relations actuelles avec les Européens** (livr. du 1er janvier 1899, p. 43-74).

Le peuple chinois est en même temps le plus nombreux du globe et celui qui a la plus longue existence nationale. Il y a vingt siècles, son organisation sociale était telle qu'aujourd'hui ; ni les révolutions politiques, ni les religieuses ne l'ont modifiée ; elle s'est assimilé et les Mongols, et les Mandchous, et le boudhisme. Cette énorme masse, malgré les inévitables différences de climat, malgré des dialectes divers, malgré la faiblesse du pouvoir central, est sensiblement homogène, grâce à une très antique et immuable communauté de civilisation.

Les traits les plus frappants du caractère chinois sont le souci de *sauver la face*, c'est-à-dire d'assurer le respect des formes et des convenances, même aux dépens du fond, et malgré une horrible conception administrative, que le peuple supporte, grâce à sa résignation joyeuse, et aussi parce que sa pauvreté le met à l'abri ; — le conservatisme à outrance ; — le mépris de la vie ; — la prédominance de la piété filiale sur tous les autres sentiments, qui, si elle sacrifie des enfants et des femmes, organise fortement la famille ; — l'amour du jeu, de la saleté et du bruit ; — la patience, l'économie ; — les aptitudes commerciales ; — l'aversion pour les nouveautés.

La Chine s'est ouverte difficilement aux Européens dont l'arrivée troublait l'ordre séculaire de la vie chinoise à tous les points de vue, depuis la religion jusqu'aux intérêts matériels. Elle a cédé à la force, mais n'est pas convaincue de notre supériorité, et tout en profitant des avantages que notre civilisation lui procure, elle souhaite d'être délivrée de nous. Ce sentiment est particulièrement vif dans la classe des lettrés.

La guerre sino-japonaise a eu pour résultat d'élargir le champ offert en Chine aux étrangers. L'industrie a pris pied en Chine ; les salaires y sont en hausse constante ; les grèves n'y sont pas inconnues. Voilà de quoi conjurer le péril jaune dont des pessimistes ont menacé l'Europe. Au reste, si les Chinois s'enrichissent, ils achèteront davantage à l'Europe. Mais les progrès, ici, sont entravés par l'incurable hostilité de l'administration chinoise à toute réforme ; c'est ainsi que la bonne organisation donnée aux douanes par Sir Robert Hart n'a pu supprimer les taxes arbitraires sur les marchandises qui circulent dans l'intérieur. Il faudrait que les étrangers pussent sortir des ports que la Chine a ouverts et négocier en s'éloignant de la mer. Le gouvernement Chinois sera difficile à persuader, et des mesures énergiques seraient dangereuses.

La Chine et les puissances (liv. du 1er mai 1899, p. 112-147).

Si la solution du problème chinois présente tant de difficultés, c'est qu'il s'est posé subitement dans des termes imprévus, auxquels nul n'était préparé. La guerre sino-japonaise a brusquement révélé à l'Europe l'impuissance radicale de

la Chine. Les puissances s'empressèrent de prendre position : l'Angleterre favorisa le Japon, en qui elle espérait pour arrêter l'expansion russe en Chine ; la Russie, assistée par la France, qui sacrifiait ainsi certains de ses intérêts, et par l'Allemagne, imposa la paix au Japon qui menaçait ses prétentions.

Depuis la guerre, les événements se divisent en deux périodes. Dans la première, les puissances mettent quelque discrétion dans la rémunération qu'elles exigent pour les bons offices qu'elles imposent à la Chine. C'est alors que, profitant avec adresse des embarras que causait au gouvernement chinois l'obligation de payer une indemnité de guerre au Japon, la Russie offre à la Chine sa garantie envers les prêteurs européens ; qu'elle favorise la fondation de la Banque russo-chinoise ; qu'elle obtient pour le Transsibérien le passage en Mandchourie ; qu'elle intervient en Corée au détriment du Japon. A ce moment, l'Allemagne est peu exigeante ; de petites concessions lui suffisent. La France obtient différents avantages commerciaux et une rectification de frontières, mince profit, étant donné la pauvreté des provinces chinoises limitrophes du Tonkin. L'Angleterre a obtenu davantage par l'ouverture au commerce européen de nouveaux fleuves, qui permettent à ses navires d'atteindre de riches provinces intérieures. L'accalmie obtenue par ces traités fut troublée en 1897 par le débarquement inopiné des Allemands à Kiao-Tchéou. L'Angleterre s'émut, craignant encore l'offensive russe et négocia avec la Chine pour l'arrêter. La Russie en effet demanda et arracha des concessions importantes. La France éleva de modestes réclamations aisément satisfaites. Enfin, l'Angleterre se fit faire d'importantes concessions, qui n'ont pas assouvi les ambitions nationales.

Ces assauts répétés ont ébranlé le gouvernement chinois, si peu solide. Les lettrés sont hostiles aux Européens : des troubles ont éclaté. Les puissances ont compris quel danger il y aurait à pousser à bout soit l'empereur, soit le peuple chinois, et elles ont cessé leurs demandes.

CH. BENOIST. — **L'organisation du travail** (liv. du 15 janv. 1899, p. 287-314).

Il ne s'agit pas de recommencer les expériences de 1848. Mais l'Etat ne peut pas ne pas s'occuper du sort des travailleurs, parce que durant ce demi-siècle, le travail d'une part et d'autre part l'Etat lui-même se sont complètement transformés. Par la vapeur et l'électricité, l'ère de la grande industrie a été ouverte ; les risques de l'ouvrier ont été augmentés ; le travail est devenu collectif. En même temps le prolétariat est devenu législateur tout en restant misérable. — Cela étant, le Code civil, antérieur en date à ces événements, est devenu insuffisant ; il a été suppléé par une abondante législation, que la France, d'ailleurs, n'est pas seule à avoir faite. Pour préparer et exécuter ces lois, il devient nécessaire de créer un organe nouveau, par exemple un ministère du travail.

En Belgique, il existe depuis 1895 un ministère de l'industrie et du travail. Le noyau en a été fourni par l'Office du travail créé en 1894 pour rassembler tous les renseignements relatifs au travail, pour étudier les réformes législatives et veiller à leur exécution, pour inspecter les établissements industriels, pour s'occuper enfin des institutions de prévoyance (assurance, épargne, crédit). A cela sont venues s'ajouter la direction de l'industrie, qui s'occupe surtout de l'enseignement professionnel, et l'administration des usines.

Nulle part on ne trouve l'équivalent de l'institution belge. Le secrétariat suisse des ouvriers est une institution privée subventionnée par la Confédération. Aux Etats-Unis, le departement du travail n'est qu'un office du travail dont la statistique est la grande affaire.

Si on voulait en France créer un nouveau ministère, il faudrait prendre pour base l'Office du travail, auquel on adjoindrait les bureaux de l'enseignement

industriel et de l'enseignement commercial, la direction du travail et de l'industrie, détachés du Ministère du Commerce, l'Administration des mines, détachée du Ministère des Travaux publics, les Sociétés de secours mutuels enlevées au Ministère de l'Intérieur. Contre cette création, il n'y a que deux objections qui s'annulent réciproquement : l'une est que le nouveau ministère ne fera rien, l'autre qu'il fera trop. Ce n'est d'ailleurs pas une raison, pour la repousser, que les socialistes en aient les premiers saisi la Chambre.

ET. LAMY. — **La France du Levant. III. Le voyage de l'Empereur Guillaume II. Ses résultats** (liv. du janv. 1899, p. 315-348).

L'empereur Guillaume II a ouvertement annoncé sa volonté de protéger seul, hors de ses frontières, les œuvres catholiques de l'Allemagne. Pour y parvenir, il lui fallait tenir en échec la volonté récente et publique du pape sans se révolter ouvertement contre elle, et contredire nos droits par un acte contre lequel la France demeurât désarmée. Il y a réussi en acquérant du Sultan une terre chrétienne, en la donnant aux catholiques allemands, en avisant de ce fait le Pape tenu à des remerciements. Donc il a acquis le protectorat des missions allemandes. C'est très peu en réalité, et il a cherché d'autres et plus nombreux protégés. Agissant officiellement en prince luthérien, il sollicitait les protestants, encore très faibles en Orient. Faisant parade de la force allemande, il a voulu rallier les catholiques. Il a désiré et averti les Juifs. Enfin il a flatté publiquement le fanatisme musulman. Or, il a échoué auprès de tous. Les protestants ont été très froids ; les sectes sont chez eux trop nombreuses et diverses. Les catholiques sont demeurés dans la réserve. Les Juifs plus empressés craignent déjà la concurrence allemande. Les musulmans gardent l'incurable défiance contre ce pèlerin chrétien.

Guillaume a échoué sur deux obstacles. L'un tient à sa nature, au fond intéressée et avide ; les différents cultes ont pu comparer avec le désintéressement traditionnel de la France. Et puisqu'il s'agissait d'intérêts, chacun a vu que l'Empereur était menaçant. Pour jouer son rôle, il lui a fallu l'appui, la permission du Sultan, et il les a achetés par une regrettable indulgence à l'égard des horribles massacres que l'on sait et que nul en Orient ne pouvait oublier. L'autre obstacle tient à la nation allemande : elle est trop divisée au point de vue religieux, et surtout il lui manque le don merveilleux de la France, l'apostolat.

F. MOREAU.

PÉRIODIQUES BELGES

Revue de Belgique. — Mensuelle. (Bruxelles, Weissenbruch ; Paris, Arm. Colin), 15 février, 15 mars, 15 avril et 15 mai 1909.

CTE GOBLET D'ALVIELLA : I. **Les débuts du mouvement proportionnaliste en Belgique.** — II. **La Représentation proportionnelle à la Constituante.** — III. **Le suffrage universel sous le régime majoritaire.** — IV. **Le R. P. et le Ministère Vandenpeereboom.**

L'application intégrale de la représentation proportionnelle aux élections législatives en Belgique, le 27 mai 1900, constitue un événement politique dont l'intérêt dépasse les frontières de ce petit pays. C'est là une *great attraction* d'ordre juridique qui mérite d'occuper tous ceux qui suivent l'évolution du droit public.

M. Goblet d'Alviella, professeur à l'Université de Bruxelles, dont nous avons déjà signalé les polémiques en faveur de la représentation des minorités (1) consacre à l'histoire du mouvement proportionnaliste une série d'articles que nous allons résumer.

I.— La cause déterminante du triomphe de la R.P. (représentation proportionnelle) est, d'après le comte Goblet, « l'introduction d'un troisième parti dans un organisme représentatif créé pour deux ». Mais l'auteur recherche d'abord les origines du mouvement, à l'époque où catholiques et libéraux pesaient seuls dans la balance électorale.

L'idée de Stuart Mill gagne droit de cité en Belgique dès 1863, dans les cercles d'études et les conférences, grâce à quelques articles de Revues. Elle fait son apparition à la Chambre, en 1865, pour ne susciter, bien entendu, que réprobation et quolibets. Les faits parlèrent trop haut, pourtant, pour permettre de négliger un système auquel il fallait reconnaître, tout au moins, le mérite d'empêcher la minorité des électeurs d'avoir la majorité au Parlement, ce qui eut lieu en 1870 : les catholiques réunirent 35.501 suffrages et firent passer 72 de leurs candidats à la Chambre, tandis que les libéraux avaient 52 représentants pour 42.058 suffrages. La même iniquité s'est reproduite depuis, aux dépens de tous les partis politiques.

Nous ne pouvons suivre pas à pas M. Goblet d'Alviella, malgré l'intérêt qu'il y a toujours à voir une idée, partie d'une infime minorité, progresser peu à peu et s'étendre aux masses.

La réforme électorale de 1878, en assurant le secret des urnes, introduisit un système matériel de votation compatible avec la R. P., système auquel nos électeurs sont donc habitués depuis plus de vingt ans : les bulletins sont distribués, tout imprimés; les partis politiques sont reconnus par la loi ; le vote, soit en tête d'une colonne, soit à côté de certains noms, permet aussi bien le suffrage pour une liste que le vote individuel ou de préférence. Bientôt les faits stimulèrent l'activité des proportionnalistes. Ne fallait-il pas craindre de voir le pays scindé en deux camps politiques, correspondant aux distinctions toujours tranchées des langues et des races, les Flamands n'ayant que des représentants catholiques et les Wallons n'en ayant que de libéraux ?

Aux élections de 1880, succéda la fondation de « l'Association réformiste belge pour l'adoption de la R. P. », dans laquelle figuraient les noms de M. d'Hondt, le promoteur du système de votation accepté depuis lors, et de beaucoup de notabilités politiques, sans acception de parti. « L'Association » publie un bulletin, véritable journal officiel des proportionnalistes en Belgique.

Depuis lors, la question ne cesse, pour ainsi dire, pas d'être à l'ordre du jour, chez nous comme en Suisse. Elle fit l'objet d'une conférence internationale à Anvers, en 1885. On y affirma le principe de la R. P. et la supériorité relative du système d'Hondt « de la concurrence des listes avec chiffre répartiteur », ou système du commun diviseur. Un projet de loi fut déposé en ce sens au Parlement belge, en 1887 : il y traversa lentement et péniblement les phases de la procédure législative. Chose curieuse : en 1890, un essai à tenter d'abord dans le domaine provincial semblait réunir le plus d'adhésions ; or, c'est précisément là que la R. P. sera appliquée en dernier lieu, chez nous, puisqu'elle l'est partiellement à la commune, depuis quelques années déjà, et qu'elle va l'être maintenant, d'une manière complète, aux deux Chambres, tandis que le système majoritaire « sévira » encore à la province !

II. — Au moment de la révision constitutionnelle, en 1892, il était dans les

(1) Voir *Revue du droit public*, t. X (1898), p. 173.

intentions du chef de cabinet catholique, M. Beernaert, que la représentation des minorités accompagnât l'extension du droit de suffrage, objet primordial de cette révision. D'après le premier ministre, c'en devait être l'un des correctifs, au point de vue conservateur. Mais aucun système déterminé n'était présenté par le gouvernement ; celui-ci parvint avec peine à faire admettre seulement la possibilité de la R. P. dans la constitution revisée, lors des votes préalables et, plus tard, lors de l'adoption des textes nouveaux (7 septembre 1893).

Depuis lors et surtout après l'essai simulé à Bruxelles par « l'Association réformiste », en novembre 1893, le duel s'engagea entre MM. Beernaert et Wœste, pour et contre la R. P. Le chef du cabinet présenta un projet, le 6 mars 1895, grâce auquel les minorités devaient être représentées au Sénat et à la Chambre, à la seule exception des arrondissements élisant un seul député. L'auteur s'inspirait du système d'Hondt : il fixait un *quorum* variable, selon le nombre des représentants à nommer, réservait à l'électeur la faculté d'intervertir l'ordre de présentation des candidats et ajoutait aux différentes listes quelques membres suppléants, pour éviter les élections partielles.

Ce projet fut attaqué de plus belle par M. Wœste, que soutenaient à ce moment tous les représentants effrayés par l'imminence du danger de perdre leur siège. « Il est si facile, dit M. Goblet d'Alviella, de persuader aux hommes politiques que l'intérêt de leur pays se confond avec celui de leur parti, et l'intérêt de leur parti avec celui de leur personne ! » L'opposition ne fut pas moins vive de la part de M. Frère-Orban, que préoccupait surtout la difficulté de former un cabinet quelconque, sous le régime de la R. P., et de gouverner un pays sans une majorité stable dans les Chambres. Le projet Beernaert échoua complètement dans les sections et le ministère n'affronta pas un débat public. Une crise politique s'ensuivit, le 20 mars 1894. Se conformant aux préceptes de la tragédie classique, M. Wœste avait « étranglé son adversaire dans les coulisses ».

Avec M. Beernaert, disparaît le projet de R. P., malgré les sympathies des membres du cabinet qui ne le suivirent pas dans sa retraite et de ceux qui vinrent prendre la place des deux ministres démissionnaires ; malgré les efforts de quelques parlementaires dévoués ; et, enfin, malgré les discussions sérieuses de la question, qui occupèrent encore six séances de la Chambre, au mois de mai 1894. Le législateur se décida à conserver le système majoritaire ancien, pour les élections générales d'octobre 1894, où pour la première fois, tous les électeurs nouveaux exercèrent leurs droits politiques. Au Sénat, une tentative partielle de R. P., restreinte au seul cas de ballottage — mesure transactionnelle qui triompha peu après dans le domaine communal — fut écartée, comme le principe lui-même venait de l'être, à la Chambre.

III. — Le cadre élargi du suffrage devait donner une ampleur nouvelle aux griefs contre le système majoritaire : opérant sur de plus grands chiffres, les injustices apparaissent plus flagrantes. Les élections générales d'octobre 1894 marquent l'entrée en scène d'un corps électoral plus que décuplé et d'une forte opposition socialiste au Parlement. Le vote plural, en augmentant la force électorale des citoyens présumés plus aptes à gérer les affaires publiques, s'il atténue les effets du suffrage universel, ne fait qu'aggraver ceux de l'exclusion des minorités.

Le premier scrutin n'assura une majorité parlementaire à aucun des trois partis en présence ; les ballottages, favorables presque partout aux catholiques — grâce à l'appoint tantôt des libéraux, tantôt des socialistes — donnèrent à ce parti 104 sièges sur 152 à la Chambre, tandis que son chiffre électoral ne lui en eût attribué que 80. Les libéraux furent, plus que jamais, les victimes du jour, un peu moins au Sénat qu'à la Chambre, il est vrai ; mais, pour la haute assemblée,

ils eurent à pâtir des choix majoritaires des Conseils provinciaux, appelés par la constitution revisée à élire 21 sénateurs sur 76. On avait rejeté la R. P. même pour ces élections au second degré. Les libéraux qui avait fait échouer cette réforme, tout atténuée qu'elle fût, espérant emporter tous les sièges « provinciaux », furent, une fois encore, les principales victimes de leur obstination.

Ce fut dans le domaine communal, où l'unité des collèges électoraux donne au système majoritaire son maximum d'intensité, que la première application de la R. P. fut tentée, en Belgique. On osa troubler la quiétude des conseils catholiques homogènes, de règle dans le pays flamand, bien que les intérêts administratifs gérés par ces assemblées, pour lesquels l'unité dans l'action est si nécessaire, constituassent un des arguments favoris contre la réforme. Des hommes éclairés du parti clérical furent les premiers à reconnaître le mérite d'une opposition dans ces conseils.... de famille.

Le gouvernement ne proposa l'application de la R. P. aux élections communales qu'en cas de ballottage ; alors seulement, les minorités devaient obtenir une part des mandats. C'était une concession évidente aux petits conseils homogènes des Flandres, sur lesquels le cléricalisme peut absolument compter. Pour participer à la R. P., les listes en ballottage doivent atteindre un *quorum* variant selon le nombre les sièges à conférer. Une proposition d'option locale, analogue à ce qui existe dans les cantons de Fribourg et de Neuchâtel, permettant à toute commune de plus de 20.000 habitants d'appliquer la R. P. dès le premier tour de scrutin, fut repoussée par les Chambres.

Les élections communales d'octobre 1895 eurent lieu selon le sytème nouveau ; leur résultat dépassa les prévisions optimistes des proportionnalistes, d'abord à cause du nombre des grands centres et même des moindres communes où la R. P. fut appliquée, puis à cause de la simplicité et de la correction des opérations électorales, dont on avait fait à dessein un véritable épouvantail. Nos conseils communaux sont, dans bien des localités, composés de trois minorités ; « par suite, observe M. Goblet d'Alviella, le collège des bourgmestres et échevins a dû être, ou bien recruté parmi différents groupes, ou bien choisi dans l'une des minorités ; mais nous ne voyons pas qu'aucun de ces deux expédients ait amené, en général, la complication prédite par les adversaires de la R. P. » C'est toujours la même erreur qui fausse l'esprit de certains politiciens, ajouterons-nous : prenant pour un but ce qui n'est qu'un moyen, ils croient disqualifier un régime, en dénonçant sa complexité ; celle-ci n'est pourtant que le reflet exact et partant nécessaire d'une situation sociale donnée.

Après cet essai de R. P., le régime majoritaire aux élections législatives de 1896 apparut plus inique que jamais. Inutile de transcrire encore une fois les chiffres, consciencieusement rapportés par le comte Goblet ; la majorité catholique avait, dans le pays entier, perdu des voix et gagné des sièges ! « Le véritable vaincu de la journée, dit un journal jusque-là hostile à la R. P., le véritable vaincu, c'est le régime majoritaire ».

Une accalmie se produisit pourtant ; d'autres questions préoccupèrent l'opinion. Beaucoup de promoteurs du mouvement proportionnaliste étaient morts. Ses adversaires croyaient triompher. Mais, en 1898, un vigoureux effort des hommes politiques favorables à la R. P., allait aboutir à la fondation d'une « Ligue nationale » ; sa jeune activité contrasta avec la torpeur invétérée de l'ancienne « Association » dont le « Bulletin » ne paraissait même plus. Les élections générales vinrent à point pour attirer à nouveau l'attention sur les vices du système majoritaire et enlever à ses partisans un de leurs griefs : la nécessité d'une composition homogène de la Chambre et du Sénat. En effet, par le jeu des coalitions disparates pour les ballottages, les mêmes collèges électoraux nommaient, dans bien des arron-

dissements, des représentants d'une opinion et des sénateurs d'une autre. Plus que jamais, le régime soi-disant majoritaire assurait le triomphe des minorités sur la majorité ! Un phénomène identique se reproduisit aux élections provinciales de la même année.

Ces faits, autant que la personnalité et le nombre des fondateurs de la « Ligue nationale », assurèrent à celle-ci une autorité qu'accrut l'échec de la création d'une ligue opposée, et que la propagande pour le suffrage universel pur et simple (c'est-à-dire la revision de la disposition constitutionnelle établissant le vote plural) ne venait nullement contrarier. Un projet fut délibéré par la « Ligue » et présenté aux Chambres. Allait-il encore s'éterniser comme les précédents, dans les commissions ? Les événements, qui furent de nouveau les véritables législateurs, devaient en décider autrement, en 1899.

IV. — Une entente entre libéraux et socialistes semblait redoutable aux catholiques, divisés eux-mêmes en partisans de l'uninominal, de la R. P. et du *statu quo*. M. Vandenpeereboom, devenu chef du cabinet, inclinait vers la première de ces trois solutions; il élabora, en janvier 1899, un projet en ce sens. Ce fut le signal de la retraite de deux ministres franchement proportionnalistes, MM. de Smet de Naeyer et Nyssens. Mais grande fut la surprise lorsque, pour leur succéder, le roi ne trouva que deux autres partisans de la R. P. Redoutant une interprétation de cette crise étrange que l'on cherchait à expliquer par quelque entente cachée entre la droite et certains membres de la gauche, celle-ci lança au pays un appel, hostile au scrutin uninominal et favorable au suffrage universel. Un nouveau mouvement d'opinion en faveur de la R. P. se produisit en Belgique : M. Woeste se sentait battu avant même que le cabinet eût formulé ses propositions, sur lesquelles on avait vainement attendu les déclarations du premier ministre.

Pour cimenter l'alliance défensive et offensive de la gauche socialiste parlementaire avec le libéralisme, on voit, dans la session de 1899, les *leaders* du parti ouvrier reprendre dans leurs discours les principaux thèmes de l'ancienne opposition : laïcité de l'enseignement, liberté de conscience, résistance au cléricalisme sous toutes ses formes, etc. Ainsi préparée, la bourgeoisie des grandes villes ne devait plus refuser, à la première occasion, de marcher avec les partisans « du drapeau rouge ». Le ministère lui-même devait lui en fournir un motif suffisant par son projet de réforme électorale du 19 avril ; il brouillait tout en voulant tout concilier.

« Aux proportionnalistes, on offrait d'introduire la R. P. dans tous les arrondissements élisant au moins six représentants et trois sénateurs, c'est-à-dire : Bruxelles, Gand, Anvers, Liège, Louvain, Charleroi et Mons, arrondissements dont tous les sièges appartenaient à l'opposition ou semblaient destinés à lui revenir, en cas de coalition entre les partis anti-cléricaux.

« Aux partisans du *statu quo* on accordait la satisfaction de maintenir l'ancien régime dans le reste du pays, soit dans trente-cinq petits arrondissements où la R. P. eût surtout avantagé l'opposition.

« Uninominalistes et bi-nominalistes recevaient également leur part, grâce à la conservation des districts comptant un et deux sièges ».

En fixant à un sixième du total des votes le *quorum* que devait atteindre toute liste pour arriver à la répartition des sièges, le projet écartait les démocrates chrétiens dans les arrondissements flamands, comme il écartait le parti radical dans les villes et le parti libéral lui-même dans bien des centres importants.

Immédiatement le pays vit clair; l'opinion publique flétrit ce projet comme une œuvre de parti destinée à maintenir l'hégémonie des catholiques, par quatre moyens combinés avec habileté : représentation des minorités là où une majo-

rité d'opposition était certaine ; maintien du régime majoritaire là où le cléricalisme était le plus puissant ; rupture de la coalition des partis hostiles au gouvernement; impossibilité pour les démocrates chrétiens de lutter seuls contre le parti catholique.

Même à droite, ce projet parut inacceptable à un grand nombre d'hommes politiques. Les indépendants le réprouvèrent; M. Woeste déclara qu'on pouvait le voter, mais non le défendre. A gauche, l'opposition fut unanime. Le 12 mai, en réunion plénière, sénateurs et députés, aussi bien socialistes que libéraux, lancèrent un manifeste contre le projet, le déclarant inconstitutionnel, comme contraire à l'égalité politique des citoyens. La minorité refusait de prendre part à la discussion. « La grève de l'opposition parlementaire, dit M. Goblet, c'était la parole donnée à la rue. » Une campagne active de meetings est entamée ; des cortèges sillonnent les grandes villes ; les esprits s'échauffent, l'émeute va éclater ; elle éclate... au Parlement.

Le 23 juin, quand le projet est mis en discussion, le tumulte commence à la Chambre, moins à propos des principes du droit électoral qu'à l'occasion de questions de règlement, de faits personnels, etc. L'obstructionnisme se transforme en injures ; on en arrive aux voies de fait, dans la salle même des séances. Le 27 et le 28 juin, ce ne furent plus que charivari et bagarres véritables.

L'agitation est portée dans la rue. Le chef du cabinet, se méfiant de la police, confiée en Belgique à la vigilance de l'autorité communale, fait occuper et parcourir Bruxelles par la gendarmerie. La population fut amenée à voir dans cet acte une nouvelle provocation du gouvernement. Pendant les deux soirées suivantes, des manifestations tumultueuses, dont les bourgeois étaient spectateurs sympathiques — tout au moins — furent violemment réprimées, sans grande effusion de sang, par bonheur, et sans mort d'homme.

A la Chambre, les interpellations et le boucan continuent. Enfin le 30 juin, M. Vandenpeereboom cède, avec quelques ménagements de forme, que rendait possible un retour relatif au calme dans la discussion. Aussitôt que le public est informé du retrait du projet, l'ordre se rétablit dans la rue.

« La Belgique venait de faire l'économie d'une révolution ».

Là s'arrête l'étude du comte Goblet d'Alviella, au tournant capital de l'histoire de la R. P. en Belgique. Un prochain article l'amènera à son terme actuel.

PAUL ERRERA.

VARIÉTÉS

Un nouvel esclavage

La *Howard association* dévoile les abus du régime pénitentiaire dans certains Etats de l'Union américaine, particulièrement dans les Etats du Sud. Dans ces Etats il n'y a pour ainsi dire pas de prisons : les délinquants sont presque en plein air, et livrés entièrement à l'arbitraire d'entrepreneurs qui ont loué leur travail, à tant par tête, à l'Etat ou au comté : le travail pénal, dont on abuse, devient ainsi une source de très gros revenus tant pour l'Etat que pour les entrepreneurs. — Au premier abord il n'est point douteux que ce système paraît bien plus avantageux que les systèmes en vigueur dans les Etats du Nord ou en Europe : mais il faut le voir à l'œuvre pour le juger. Ce régime est la cause de souffrances intolérables pour des milliers de créatures humaines. Il n'est pas autre chose qu'une *résurrection de l'esclavage (a revival of slavery)* : que dis-je une résurrection ? il faudrait dire une extension. Dans la Floride on voit périodiquement se renouveler des ventes publiques de condamnés, adjugés au plus offrant, cet esclavage peut durer jusqu'à quatre ans, et il faut ajouter que la plupart des condamnés sont des nègres, et que les condamnations sont prononcées souvent à la suite de délits ridicules, de petits larçins de denrées.

Ces condamnés sont, comme partout, divisés en plusieurs classes, en catégories : d'abord toute une catégorie sous la surveillance immédiate de l'Etat : les condamnés qui la composent sont répartis en camps, cantonnements ou exploitations agricoles. Cette première catégorie est loin d'être dans une situation parfaite — il s'en faut — mais c'est encore là qu'il y a les moins graves abus. — On trouve ensuite les campements qui sont, non plus sous la surveillance de l'Etat, mais sous celle du Comté (*County camps*) : la chute est grande de la première catégorie à la seconde. — Pour la troisième catégorie, il ne s'agit même plus de la surveillance du comté : la masse des condamnés est asservie à de simples particuliers, traitants ou même sous-traitants, qui entendent retirer des malheureux délinquants tout le travail qu'ils peuvent donner : c'est le travail forcé, excessif, inhumain, accompagné des pires violences, d'une brutalité sans nom ; naturellement, oubli complet de l'hygiène la plus élémentaire, nourriture absolument insuffisante. L'observateur peut étudier là sur le vif la violation la plus complète de toutes les lois divines et humaines. — Quant aux résultats moraux ils sont déplorables, à l'inverse de ce qui se peut constater dans les meilleurs établissements pénitentiaires du Nord, par exemple à Elmira, dans l'Etat de New-York, à Sherborne (Massachusetts), à Columbus (Ohio), à Stillwater (Minnesota), etc. Là on a pu arriver à la régénération des délinquants, mais dans le Sud, c'est naturellement tout le contraire qui se produit.

Les sous-traitants emploient des gardes-chiourme privés, affublés du nom de capitaines (*captains*). Pour la conduite et la moralité de ces tristes capitaines, relisez la *Case de l'Oncle Tom* : rien n'est changé depuis cette époque. La conduite des capitaines à l'égard des femmes condamnées se laisse deviner : résultat, un nombre très considérable de naissances illégitimes dans les campements. Les entrepreneurs profitent de ces malheureuses naissances, en gardant indéfiniment comme esclaves les bâtards, auxquels personne ne s'intéresse et que personne ne réclame. C'est tout bénéfice pour les pouvoirs publics et pour les entrepre-

neurs, et l'on pourrait citer un Etat qui, pour ne pas dire davantage, *escompte* ces naissances, devenues une affaire exclusivement utilitaire. — Naturellement les condamnés cherchent à s'enfuir dès que l'occasion s'en présente : alors, comme avant la guerre de Sécession, chasse, avec l'aide d'armes à feu et de chiens dressés à ce genre d'exercice. C'est la chasse classique à l'esclave. — Les quatre-vingt-dix-neuf centièmes de ces infortunés sont des gens de couleur : le plus souvent ils n'ont commis ni crime, ni délits, mais des infractions insignifiantes ; mais il est de l'intérêt des fonctionnaires locaux et des entrepreneurs d'avoir le plus grand nombre de condamnations possible.

Ce qui est le plus affreux, c'est de constater le nombre excessif de jeunes enfants soumis à cet esclavage. Un philanthrope de Maryland, M. Griffith, aurait eu la curiosité de faire à ce sujet des recherches statistiques : il aurait trouvé dans les bagnes beaucoup d'enfants au-dessous de neuf ans. — Hommes, femmes, enfants, tout est parqué sous des tentes étroites : on aurait même constaté le cantonnement de soixante-dix personnes sous une tente de vingt-quatre pieds. Inutile d'insister sur les conséquences de cette promiscuité. — Un enfant mis au bagne est perdu : au physique comme au moral il ne s'en relèvera jamais.

C'est surtout dans les cantonnements retirés, loin de toute surveillance, dans les forêts et dans les mines, que les « capitaines » s'en donnent à cœur-joie. Et ici on ne peut que renvoyer aux documents de la *Howard association*, car il est impossible d'en retracer les détails. Pour les actes de brutalité, ils ne se comptent pas : sur les cadavres des condamnés, tués à force de coups, les blessures se chiffrent par quarantaines. — Et l'association, bien informée, nous avertit que toutes les horreurs qu'elle nous raconte ne sont pas des faits isolés, c'est ce qui se passe journellement.

De tous ces détails il résulte ceci : que l'esclavage, en définitive, n'est rien moins que détruit ; il subsiste sous d'autres noms. Les bagnes sudistes ne doivent pas être considérés isolément : le système pénitentiaire ferait partie d'un vaste système d'oppression des gens de couleur. Une revue géorgienne, *the Voice of Missions*, écrit en 1898 que les fusillades de Cuba, que les massacres d'Arménie ne sont rien, mis en comparaison des trente années de chasse, de meurtres, d'incendies, de vols, de *lynchages*, d'injustices criantes, d'emprisonnements sans cause, qu'a supportés le peuple nègre des Etats-Unis. — Dans la seule année 1898 il n'y aurait pas eu moins de 300 lynchages. — La *Planète*, de Richmond, dans son numéro du 23 juillet 1898, exprime les mêmes doléances : un évêque aurait dit que si l'on avait superposé les cadavres des malheureux nègres exécutés sommairement, l'entassement ferait une pyramide d'un mille de hauteur ; et à côté l'on pourrait dresser une pyramide égale faite de cadavres de femmes et d'enfants. Beaucoup d'Américains justifient le *lynchage* en soutenant que c'est le meilleur et le seul moyen pour défendre les femmes blanches des tentatives inavouables des gens de couleur : ces crimes des noirs sont évidents, mais il paraît que les blancs ne sont pas en reste à leur égard : l'argument tombe donc. — Mais est-il besoin de parler des *lynchages* en présence de l'immense mortalité des condamnés dans les campements et dans les bagnes ? En Angleterre, le pour cent annuel des décès de prisonniers est de sept pour mille et en Amérique il va jusqu'à deux cent pour mille.

Quelle solution indiquer ? Le *negro-problem* se complique : il est devenu le *negro-trouble* ; et certains citoyens des Etats-Unis ne pensent pas qu'il puisse se régler sans effusion de sang. Il y a actuellement presque douze millions de noirs aux Etats-Unis. Et ce nombre croît de jour en jour. Se débarrasser de cette foule en la réexportant en Afrique, son pays d'origne, est un projet insoutenable ; d'un autre côté, une pareille multitude ne peut se soumettre indéfiniment à une

oppression insupportable : tel est le problème que la *Howard association* se pose, sans le résoudre du reste.

I. Lameire,
Professeur agrégé à la Faculté de droit de Lyon.

Congrès international de droit comparé

Le droit public aura une large place dans le Congrès dont la Société de législation comparée a pris récemment l'initiative (1). Les questions relatives à cette matière seront traitées d'abord dans la section générale du Congrès.

La 5e section sera spécialement consacrée à l'étude de deux matières qui présentent le plus vif intérêt d'actualité. La première est celle du régime parlementaire ; l'autre, celle de la représentation proportionnelle.

Nous n'avons pas besoin d'insister sur la question générale de l'utilisation du droit comparé dans le domaine du droit public. Au point de vue de l'enseignement tout d'abord, il est certain qu'on ne peut donner une idée suffisante, complète d'une institution qu'en la rapprochant des institutions analogues qui fonctionnent à l'étranger. Mais pour être féconde, cette comparaison ne doit pas se borner à l'examen en quelque sorte extérieur des choses : sur le terrain du droit constitutionnel, par exemple, il ne suffira pas de constater que le système électoral diffère en France et en Angleterre, de rapprocher des textes législatifs pour souligner leurs oppositions ; ce serait là une œuvre, intéressante peut-être, mais fort vaine à coup sûr, au point de vue des résultats effectifs à en attendre. Dans le droit public surtout, le droit comparé ne peut se contenter d'opposer des textes ; il doit aller plus loin, voir sous la manifestation extérieure des institutions publiques diverses, les traditions, les tendances, les manières d'être propres à chaque nation, et dues à ce réseau serré de causes multiples, qu'il s'agit de dégager et qui ont amené, chez un groupement national donné, telle forme de gouvernement, tel régime électoral, telle organisation politique.

C'est seulement moyennant ces études générales préliminaires qu'il peut être question pour un pays de faire des emprunts à la législation étrangère ; celui qui voudrait importer dans son pays une institution florissante à l'étranger, sans se rendre compte du milieu social et traditionnel qui la fait vivre — milieu qui doit à peu près se retrouver dans le pays qui la recevra — ressemble à celui qui voudrait greffer sur un tronc une pousse vigoureuse, sans s'inquiéter auparavant de la parenté des deux arbustes.

L'écueil le plus dangereux de nos études, dans le droit public — écueil que l'on évitera par la méthode prudente que nous indiquons — consisterait donc à préconiser trop légèrement l'importation dans un pays des institutions qui réussissent au dehors, et nos recherches pourront donc avoir leur utilité, alors même que dans certains cas, elles nous amèneraient à cette conclusion qu'il ne faut pas imiter le plus souvent ; elles nous conduiront d'ailleurs à un résultat moins négatif : à la connaissance des conditions particulières d'adaptation, au moyen desquelles une institution étrangère donnée aurait des chances pour prospérer sur notre sol (2).

(1) Cf. le règlement du Congrès et le très intéressant rapport de M. Saleilles, secrétaire général adjoint, sur l'utilité, le but et le programme du Congrès dans le *Bulletin de la Société de Législation comparée*, mars 1900, p. 247 et s.

(2) Cf., sur ce rôle de la législation comparée au point de vue du droit constitutionnel, la préface écrite par M. Casimir-Périer, en tête du 1er volume de la *Bibliothèque internationale du Droit public* : Le gouvernement parlementaire en Angleterre, de Todd (traduction française), 1900.

Quant aux questions spéciales, qui feront l'objet de rapports fournis par des savants français et étrangers devant la 5e section (Régime parlementaire — et Représentation proportionnelle), il est certain que, par elles-mêmes et par les problèmes qu'elles soulèvent tout de suite, elles sont au premier plan dans les préoccupations de tous ceux qui s'occupent de droit public.

Nous assistons, sur ce terrain, à une double crise, qui domine un peu partout la politique, et qui correspond à la double question posée par notre Congrès : la crise du régime parlementaire, qui, grâce à l'émiettement progressif des partis, ne se trouve plus, aujourd'hui, même en Angleterre, dans les conditions normales où il fonctionnait à ses origines ; la crise du système électoral majoritaire, qui peut aboutir, du côté de l'électeur, à l'annihilation des droits politiques de fractions souvent très considérables du corps électoral ; du côté de l'élu, à des Parlements trop souvent incohérents (1).

Toutes ces questions aiguës seront discutées dans notre Congrès, à la fois par des hommes politiques et par des hommes de science ; ce Congrès constituera donc pour les juristes adonnés aux questions de droit public dans les divers pays, une occasion excellente pour échanger leurs idées sur ces sujets délicats dans un milieu impartial, en toute indépendance d'esprit ; nous pensons que les organisateurs peuvent compter et sur la sympathie et sur la collaboration active de nos lecteurs (2).

ACHILLE MESTRE,

Professeur agrégé à la Faculté de droit de Lille,
Secrétaire de la section de droit public du Congrès.

Le 19e Congrès de l'Association de droit international

L'*Association de droit international* (anciennement association pour la réforme et la codification du droit des gens) tiendra à Rouen son dix-neuvième Congrès, du 20 au 23 août 1900, sous la présidence de M. Baldwin, juge de la *Court of errors* (Cour de cassation) du Connecticut (Etats-Unis).

Le programme comprend les sujets suivants :

1. Reprise de la discussion d'un *code uniforme d'assurance maritime*, commencée au Congrès de 1899 à Buffalo (voir *Report of the 18th Conference*, pages 103 à 178).

2. Discussion de l'*Exemption de capture de la propriété privée sur mer en temps de guerre*, ajournée du Congrès de Buffalo (voir *Report*, page 66, le rapport de M. C. H. Butler, et page 81 le contre-rapport de M. Thomas Barclay).

3. Les *Conventions de la conférence de la Haye*, 1899.

4. *Exécution des jugements étrangers*.

5. *Nationalité*.

6. Le meilleur moyen de donner effet national aux *Conventions internationales*.

Les adhésions (10 fr.) sont reçues par M. Barclay, avocat, 17, rue Pasquier, Paris.

(1) Cf. sur la crise du régime électoral majoritaire et sur l'élection proportionnelle en général, l'ouvrage magistral, paru récemment, de M. Saripolos : *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Paris, 1899, 2 vol., avec une préface de M. Larnaude.

(2) Les séances se tiendront au siège de la Société de Législation comparée (44 rue de Rennes) et à la Faculté de droit (Place du Panthéon), du 31 juillet au 4 août 1900. Les cotisations (10 fr.) doivent être adressées à M. Héron de Villefosse, trésorier du Congrès, rue de l'Université, 29, Paris. Les communications doivent être envoyées à M. Daguin, secrétaire général, également 29, rue de l'Université.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(AVRIL-MAI 1900)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ELECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES

Décret du 29 mai 1900, nommant le général André *ministre de la guerre*, en remplacement du général de Galliffet (*J. O.*, 30 mai, p. 3405).

RELATIONS INTERNATIONALES

Egypte. — Loi du 1er avril ayant pour objet d'autoriser le gouvernement de la République à consentir une nouvelle *prorogation de la réforme judiciaire en Egypte* (*J. O.*, 5 avril, p. 2125).

Période de cinq années.

Loi du 12 avril 1900, ayant pour objet d'autoriser le gouvernement de la République à donner son assentiment aux dispositions prises par le gouvernement Khédivial pour établir la *compétence des tribunaux mixtes en matière de banqueroute et de faillite* (*J. O.*, 14 avril, p. 2309).

Les tribunaux consulaires français cessent de connaître des faits de banqueroute simple et frauduleuse et des délits connexes à de pareils faits, qui seraient imputables à d'autres que le failli. Ce sont les tribunaux mixtes qui sont désormais compétents pour juger ces faits.

Paraguay. — DÉCRET du 24 mai 1900 portant exécution, en ce qui concerne les relations de la France et du Paraguay, de la convention conclue à Montevideo, le 11 janvier 1889, pour la garantie réciproque de la propriété littéraire et artistique (*J. O.* 27 mai, p. 3342).

La France a adhéré à la convention conclue entre la République Argentine, la Bulgarie, le Brésil, le Chili, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay. Le Paraguay ayant pris acte de l'adhésion de la France, la convention produira son effet dans les rapports respectifs des deux Etats.

LÉGISLATION CIVILE

Loi du 7 avril sur le taux de l'*intérêt légal de l'argent* (*J. O.*, 10 avril, p. 2217).

L'intérêt est fixé à 4 0/0 en matière civile et à 5 0/0 en matière de commerce.— Des modifications sont apportées aux art. 1153 et 1904 du Code civil. L'une consiste, en ce qui concerne les obligations de sommes d'argent, à faire attribuer au créancier non payé à jour fixe les intérêts légaux, à dater du jour de la sommation de payer, des dommages-intérêts étant dus par surcroît si la mauvaise foi du débiteur a causé quelque préjudice au créancier. L'autre impose à l'emprunteur, pour les choses prêtées ou leur valeur, la charge des intérêts à dater de la sommation ou de la demande en justice.

Loi du 17 mai 1900 complétant les dispositions de la loi du 8 juin 1893 relatives à certains *actes de l'état civil et aux testaments faits aux armées* (*J. O.*, 22 mai, p. 3261).

Les articles du C. civ. complétés ou modifiés sont les art. 23 (actes de naissance), 981 et 982 (testaments), 353 et 354 (adoptions).

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Décret du 22 avril 1900 relatif aux *conseillers du commerce extérieur* (*J. O.*, 25 avril, p. 2586).

Le décret édicte la radiation des listes de contrôle des conseillers n'occupant plus leur ancienne situation, de ceux qui, depuis plus d'un an, n'ont envoyé aucune communication, enfin des faillis et liquidés judiciaires.

Décret du 24 avril 1900 autorisant la fabrication et l'emploi de *nouvelles mesures à lait* (*J. O.* 29 avril, p. 2679).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Décret du 3 mai 1900 portant modification à la nomenclature des tableaux annexés au décret du 13 mai 1893 relatif à *l'emploi des enfants, des filles mineures et des femmes aux travaux dangereux ou insalubres* (*J. O.*, 8 mai, p. 2870).

Circulaire du ministre du commerce, en date du 17 mai 1900, relative aux modifications apportées à la loi du 2 novembre 1892, sur le *travail des enfants, des filles mineures et des femmes*, dans les établissements industriels (*J. O.*, 17 mai, p. 3116).

La circulaire renferme l'explication très complète de la loi du 30 mars 1900, dont nous avons donné une analyse dans notre précédent numéro, p. 379.

PROCÉDURE CIVILE, ORGANISATION JUDICIAIRE ET AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Loi du 11 mai, portant modification de l'*art. 69 du Code de procédure civile* (*J.O.*, 13 mai, p. 3029).

Règles sur l'assignation des personnes qui habitent le territoire français, hors de l'Europe et de l'Algérie, et de ceux qui habitent à l'étranger.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Loi du 1er avril 1900 portant modification du § 2 de l'art. 4 de la loi du 2 juin 1891 (*Courses de chevaux*).

Sera puni quiconque aura vendu, en vue des paris à faire, les renseignements sur les chances de succès des chevaux engagés, ou aura par un moyen quelconque fait connaître l'existence en France ou à l'étranger d'établissements d'agences ou de personnes vendant ces renseignements.

Loi du 19 avril 1900, modifiant les *art. 423, 424, 439 et 452 du Code d'instruction criminelle* (*J. O.*, 21 avril p, 2501).

Cette loi supprime l'intermédiaire du ministre de la justice dans les transmissions de pièces au procureur général près la Cour de cassation.

Loi du 18 avril 1900 concernant les contraventions aux *règlements sur les appareils à pression de vapeur ou de gaz* et sur les bâteaux à bord desquels il en est fait usage (*J. O.*, 21 avril 1900, p. 2501).

Modifications à la loi du 21 juillet 1856 (art. 2, 3, 4, 5, 6, 7).

Rapport adressé au Président de la République par le ministre de l'intérieur sur l'application pendant la période comprise entre le 1er juillet 1898 et le 30 juin 1899, de la loi du 25 juin 1890, relative à la *répression par voie disciplinaire des infractions spéciales à l'indigénat en Algérie* (*J. O.*, 22 avril, p. 2517).

Le nombre des condamnations a été plus élevé que pendant la période précédente : 23.366 au lieu de 21.497 ; la moyenne des condamnations pour l'ensemble des trois départements et par 1.000 habitants, pour une population de 2.425.940 habitants a passé de 8.80 à 9.63. L'aggravation, ici et là, porte presque entièrement sur le département d'Oran. — L'augmentation constatée est due à une application plus rigoureuse du § 8 du tableau annexe concernant les dissimulations de la matière imposable (2.998 de condamnations au lieu de 473). — Le total des jours de prison infligés s'élève pour les trois départements à 65.018 pour 17.410 condamnations, au lieu de 65.479 et 17.162 pour la période précédente. — En ce qui concerne les amendes, l'augmentation est de 2.819 condamnations et de 30.995 fr. 35, et provient des dissimulations de la matière imposable dans le département d'Oran. — Les indigènes n'ont fait, comme les années précédentes, qu'un usage très limité du droit d'appel. — Par application de l'article 2 de la loi du 21 décembre 1897, 2.674 condamnations ont été converties en prestations et ont fourni un total de 12.659 journées. Ce sont surtout les condamnations à la prison seulement dont la conversion a été opérée.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Décret du 6 mai 1900 relatif à l'exercice du contrôle et de la surveillance prévue par l'art. 5 de la loi du 31 mars 1899, réglant l'institution des caisses régionales du *crédit agricole mutuel* (*J. O.*, 17 mai, p. 3115.

Ce contrôle et cette surveillance sont exercés par des agents temporaires nommés par arrêté ministériel. Ils ont pour mission de contrôler l'emploi des créances de l'Etat, d'en surveiller le remboursement, de suivre toutes les opérations des caisses régionales, de con-

traliser toutes pièces utiles que devront fournir ces établissements pour la vérification de leur comptabilité.

Arrêté du ministre de l'agriculture en date du 23 mai 1980 modifiant le § 1er de l'art. 17 de l'arrêté du 31 mai 1899, portant règlement général du *concours des animaux reproducteurs* des espèces bovine, ovine et porcine (*J. O.*, 24 mai, p.3302).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS).

Rapport présenté au Président de la République par la Commission de surveillance des *Banques coloniales* sur les opérations de ces établissements pendant l'exercice 1898-1899 (*J. O.*, 15 avril, p. 2405).

Il y a augmentation du chiffre d'affaires pour les banques de la Martinique (4.790.928,88), de la Guadeloupe (2.467.847,50), du Sénégal (857.880,37), de l'Indo-Chine (90.143.866,76), et diminution pour la banque de la Guyanne (158 647,79).
La situation des banques coloniales s'est sensiblement améliorée au cours de l'exercice 1898-1899.

Décret du 6 avril 1900 portant *réorganisation du personnel des gouverneurs des colonies* (*J. O.*, 4 mai, p. 2794).

Il y a des gouverneurs généraux, des gouverneurs et des résidents supérieurs.
Ils sont, soit en activité, soit en disponibilité, soit hors cadres.
Il n'y plus que trois classes de gouverneurs. Elles sont personnelles et indépendantes de la résidence.

Décret du 6 avril 1900 portant : 1° réorganisation du personnel des *administrateurs coloniaux ;* 2° organisation du personnel des *affaires indigènes aux colonies* (*J. O.*, 4 mai, p. 2794).

Dispositions sur la hiérarchie, le traitement et l'assimilation pour la retraite des administrateurs coloniaux.
Le personnel des affaires indigènes, nommé par les gouverneurs, comprend des adjoints et des commis.

Décret du 6 avril 1900 portant organisation du personnel des *bureaux des secrétariats généraux des colonies* (*J. O.*, 4 mai, p. 2796).

Ce personnel comprend, à l'exception de l'Indo-Chine, le personnel du cadre général et celui des cadres locaux. Le décret détermine la hiérarchie, le recrutement, le traitement.

Décret et **Arrêté** du 5 mai 1900, précédés d'un rapport du ministre des colonies, relatifs au *jardin d'essai colonial* (*J. O.*, 13 mai, p. 3037).

Décret du 19 mai 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant modification au *régime financier* des *lycées coloniaux* (*J. O.*, 25-26 mai, p. 3327).

Le décret vise les lycées de la Guadeloupe, la Réunion, la Martinique.

Algérie. — DÉCRET du 9 mars 1900, accordant le bénéfice de l'entrepôt commercial aux négociants pour l'alcool contenu dans les *vins mûtés de fabrication algérienne* destinés à l'exportation et provenant directement de chez le viticulteur (*J. O.*, 22 avril, p. 2532).

Congo Français. — DÉCRET du 30 mars 1900 précédé d'un rapport au ministre des colonies autorisant la colonie du — à faire un *emprunt* auprès de la Caisse des dépôts et consignations pour la somme de 2 millions de francs (*J. O.*, 5 avril, p. 2134).

Dahomey. — DÉCRET du 22 mai 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant création d'un poste de président du *conseil d'appel* du Dahomey (*J. O.*, 27 mai, p. 3748).

Guyane. — DÉCRET du 3 avril 1900 précédé d'un rapport du ministre des colonies relatif à la *reconnaissance des terrains domaniaux* — (*J. O.*, 8 avril, p. 2190).

Les personnes pouvant avoir des droits sur des immeubles sis en dehors de la ville de Cayenne sont tenues de se pourvoir en reconnaissance de ces droits, à peine de forclusion, dans le délai de deux ans à partir de la promulgation du présent décret. Une commission administrative statue sur les demandes. Les décisions de la commission et les délimitations opérées peuvent faire, soit de la part du gouverneur, représentant de l'Etat, soit de la part des demandeurs en reconnaissance, l'objet de recours devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, recours qui sont instruits et jugés suivant les formes et d'après les règles du droit commun. Les droits des particuliers entre eux sont maintenus tels qu'ils se poursuivent et comportent.

Indo-Chine. — Décret du 16 mai 1900 portant prorogation du privilège de la *Banque de l'Indo-Chine* et approuvant les modifications apportées aux statuts de cet établissement (*J. O.*, 18 mai, p. 3136. — Rapport du ministre des colonies (*J. O.* 19 mai, p. 3153).

Les dispositions de ce décret remplacent celles des décrets des 21 janvier 1875 et 20 février 1888.

La Banque doit, sur la demande du ministre des colonies, se charger, à des conditions qui seront déterminées d'un commun accord, du service de trésorerie dans les colonies et protectorats français où sont établies ses succursales.

La modification la plus importante apportée aux statuts antérieurs consiste à donner à la Banque la faculté de convertir certains prêts et avances dans les conditions particulières ordinairement admises sur les places où fonctionnent ses comptoirs.

Madagascar. — Loi du 14 avril 1900 autorisant la colonie de Madagascar à emprunter une somme de 60 millions pour la construction d'un *chemin de fer* de Tananarive à la côte orientale et l'exécution de travaux publics (*J. O.*, 21 avril, p. 2502).

— Décret du 20 avril 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant le siège et la composition des *conseils de guerre* siégeant à — (*J. O.*, 24 avril, p. 2568).

Martinique. — Décret du 28 avril 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant le *tarif spécial des douanes* à la — (*J. O.* 25 avril, p. 2607).

Les modifications portent sur les denrées coloniales de consommation.

Saint-Pierre et Miquelon. — Décret du 21 avril 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif au mode d'assiette et aux règles de perception des *droits de navigation* à — (*J. O.*, 28 avril, p. 2656).

Soudan. — Décret du 29 mars 1900, règlementant l'organisation de la *comptabilité du chemin de fer* du — (*J. O.*, 1er avril, p. 2049).

Principales dispositions : Recettes, dépenses, durée de l'exercice, exercices clos et périmés, caissiers et comptables, écritures et comptes des comptables, écritures et comptes des directeurs, comptabilité-matières.

Tunisie. — Décret du 4 mai relatif aux *officiers de police judiciaire en Tunisie* (*J. O.*, 8 mai, p. 2870).

Les officiers des bureaux de renseignements sont, en Tunisie, officiers de police judiciaire, auxiliaires du procureur de la République. — En cas de concurrence entre un officier de police judiciaire de l'ordre civil et un autre de l'ordre militaire, le premier est chargé de l'instruction.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL.

Décret du 21 avril 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies modifiant la répartition des bureaux de l'*administration centrale du ministère des colonies* (*J.O.*, 23 avril, p. 2545).

Le 4e bureau de la 3e section (services pénitentiaires) est rattaché à la 2e direction.

Décret du 24 avril 1900 modifiant les conditions d'admission aux *emplois de la carrière diplomatique et consulaire*, (*J. O.*, 6 mai, p. 2837).

Nul candidat ne peut se présenter plus de trois fois au concours.

Les attachés d'ambassade et élèves consul issus du concours doivent, après un stage obligatoire de 6 mois au moins et au bout de leur deuxième année de service, subir un examen de classement destiné à constater leur aptitude aux fonctions de secrétaire d'ambassade de 3e classe ou de consul suppléant.

Arrêté du ministre du commerce, en date du 1er mai 1900, portant modification à l'arrêté du 28 mai 1898 relatif au *conseil d'administration des postes et télégraphes* (*J. O.*, 4 mai, p. 2783).

Décret du 8 mai 1900 portant modification à l'arrêté du 3 janvier 1895 sur les conditions d'admission à l'*emploi de vérificateurs des poids et mesures* (*J. O.*, 10 mai, p. 2932).

Décret du 11 mai modifiant la loi du 30 mars 1897, portant règlement du con-

cours pour la nomination des *auditeurs de 2e classe au conseil d'Etat (J.O.*, 12 mai p. 3013).

Peuvent seuls se faire inscrire les Français jouissant de leurs droits, ayant satisfait aux obligations militaires et ayant eu, au 1er janvier de l'année du concours, 21 ans au moins et 26 ans au plus. Cette limite d'âge est abaissée à 25 ans par les candidats qui ne justifient pas d'un an de présence sous les drapeaux.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. — RÉGIME DOUANIER

RÉGIME MONÉTAIRE

Décret du 19 janvier 1900 relatif à la déclaration prévue par l'article 10 de la loi du 16 décembre 1897 sur le bénéfice du *régime de l'admission temporaire* accordé aux fabricants de spiritueux composés établis dans Paris (*J. O.*, 8 avril, p. 2187).

Décret du 16 mars 1900, portant fixation du maximum de la *rente viagère annuelle totale des cantonniers (J. O.*, 28 avril, p. 2653).

Ce maximum est fixé pour l'année 1900 aux deux tiers du salaire.

Loi du 13 avril, portant fixation du *budget général* des dépenses et des recettes de l'exercice *1900 (J. O.*, 14 avril, p. 2309).

Le total général des crédits ouverts aux ministres pour les dépenses du budget général de l'exercice 1900 s'élève à 3.547.863.008.

Ces crédits s'appliquent : 1° à la dette publique pour 1.252.653.162 ; — 2° aux pouvoirs publics pour 14.075.560 ; — 3° aux services généraux des ministères pour 1.819.247.907 ; — 4° aux frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics, pour 420.348.417 ; 5° aux remboursements et restitutions, non valeurs et primes, pour 41.537.962.

Parmi les *dispositions spéciales* il faut relever : des dispositions relatives à certaines pensions et retraites (art. 15-17) ; à l'attribution des vacances parmi les conseillers maîtres à la Cour des comptes (art. 18) ; — à l'exécution des travaux de triangulation, d'arpentage ou de nivellement faits pour le compte de l'Etat, des départements ou des communes et aux dommages causés aux propriétés, champs et récoltes par ces travaux (art. 19 à 22) ; — à l'augmentation du nombre des maîtres des requêtes et des auditeurs au conseil d'Etat (art. 24) ; — au traitement de certains juges suppléants (art. 25) ; — à la proportion de l'effectif numérique des instituteurs stagiaires par rapport à l'effectif total des instituteurs (art. 30) ; — à la personnalité civile du Conservatoire national des arts et métiers (art. 32), et de l'Ecole nationale supérieure des mines (art. 34) ; — au régime financier des colonies (art. 33) ; — à la détermination des cas où une loi est nécessaire pour l'augmentation du nombre des emplois des ministères (art. 35) ; — etc., etc.

Loi du 8 mai 1900 étendant l'application du *régime de l'admission temporaire* aux *thés* et déchets de thés destinés à la fabrication de la caféine *(J. O.*, 11 mai, p. 2958).

Décret du 11 mai 1900, relatif à la déclaration prévue par l'art. 5 de la loi du 24 février 1900 pour le cas de perte ou de soustraction de la *plaque de contrôle d'un vélocipède* ou appareil analogue (*J. O.*, 17 mai, p. 3110).

La déclaration est faite dans les deux jours devant le maire de la commune dans laquelle le vélocipède est imposé ou imposable, ou dans la commune où a eu lieu la perte ou la soustraction, lorsque cette commune est distante de plus de 50 kilomètres de celle de l'imposition. La nouvelle plaque est délivrée par le percepteur sur le vu de la déclaration.

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRE

Loi du 5 avril sur la *pension de retraite des chefs de musique de l'armée* (*J. O.*, 10 avril, p. 2218).

Loi du 4 avril, modifiant l'art. 32 de la loi du 15 juillet 1889 et abrogeant la loi du 20 avril 1898 (*recrutement de l'armée* (*J. O.*, 10 avril, p. 2219).

Pour la révision des décisions des conseils de révision, compétence est donnée aux conseils de révision eux-mêmes dans les cas suivants : erreur matérielle dans les pièces sur le vu desquelles la décision a été prise ; défaut de justification imputable aux fonctionnaires ou agents, civils ou militaires, chargés d'établir les pièces ou de les transmettre. — La demande est examinée dans la session qui suit la découverte de l'erreur et au plus tard dans celle qui précède le renvoi de la classe à laquelle appartient l'intéressé. Elle est introduite par le ministre de la guerre, soit d'office, soit à la requête de l'intéressé.

Décret du 7 avril 1900 relatif à la réorganisation des *régiments d'infanterie de marine et des régiments de tirailleurs indigènes* stationnés en Indo-Chine (*J.O.*, 16-18 avril, p. 2438).

Décret du 9 avril 1900 portant modification au décret du 23 novembre 1889 sur le *recrutement de l'armée* (*J. O.*, 12 avril, p. 2271).

Le décret fixe la nature des concours et le nombre maximum des médailles qui peuvent être décernées annuellement aux élèves de l'école nationale des Beaux-Arts de Paris et qui donnent lieu à la dispense de deux ans de service militaire.

Circulaire du ministre de la marine en date du 23 avril 1900 : 1° relative à la *durée du régime colonial* pour les troupes de la marine — 2° au sujet de la *retraite des gardes stagiaires et des ouvriers d'artillerie* (*J. O.*, 24 avril, p. 2569).

Arrêté du 24 avril 1900 réorganisant les *sections et les bureaux de l'état-major général de la marine* (*J. O.*, 30 avril, p. 2718).

Décret du 27 avril 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, relatif à la fixation des *minima des pensions des ouvriers civils des établissements militaires* (*J. O.*, 3 mai, p. 2769).

Loi du 28 avril modifiant en faveur des *officiers d'administration des services de l'intendance et de santé* les lois des 16 mars 1882 et 1er janvier 1889 sur l'administration de l'armée (*J. O.*, 8 mai, p. 2869).

Une hiérarchie propre est attribuée à ce corps d'officiers qui se recrutent exclusivement parmi les sous-officiers élèves de l'école de Vincennes ayant satisfait aux examens de sortie de cette école. La loi règlemente les conditions d'avancement d'une classe à une autre.

Rapport présenté le 1er mai 1900 au ministre de la marine par le comité d'examen des travaux de la marine sur les comptes de l'année 1898 (*J. O.*, 20 mai, p. (p. 3175).

Ce volumineux rapport de 64 pages se termine par un certain nombre de résolutions soumises par le comité au ministre.

Décret du 7 mai 1900, précédé d'une circulaire et d'un rapport du ministre de la marine, portant réorganisation du *régiment colonial* et des *régiments de tirailleurs sénégalais et soudanais* (*J. O.*, 13 mai, p. 3036).

Décret du 8 mai 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, modifiant le décret du 15 juin 1880, relatif au *recrutement des corps de santé militaire* (*J. O.*, 13 mai, p. 3034).

La limite d'âge est reculée de deux ans.

Décret du 8 mai 1900 portant règlement d'admistration publique pour l'exécution de la loi du 17 juillet 1898, modifiant la loi du 3 juillet 1877 sur les *réquisitions militaires* pour les besoins de l'armée de mer (*J. O.*, 11 mai, p. 2960).

Règles sur les autorités pouvant exercer ces réquisitions, sur l'évaluation des indemnités, les tribunaux compétents en cas de contestation.

Décret du 11 mai 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, modifiant le décret du 7 juillet 1899 réglant les attributions, le recrutement et l'avancement des *chefs de musique* (*J. O.*, 22 mai, p. 3264).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 17 mai 1900, relative à l'application de l'art. 60 du *décret du 31 août 1891* (*J. O.*, 18 mai, p. 3135).

Circulaire du ministre de la marine, en date du 18 mai 1900, relative aux notes à donner aux militaires des *troupes de la marine* (*J. O.*, 19 mai, p. 5151).

Décret du 22 mai 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant création d'un contrôle technique pour le *génie maritime* (*J. O.*, 24 mai, p. 3300).

Le contrôle technique a pour mission de renseigner le ministre sur les services de construction. Il est confié à l'inspecteur général du génie maritime secondé par un certain nombre d'officiers. Les fonctions sont énumérées à l'article 1er.

Décret du 22 mai 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant l'organisation du personnel de la *maistrance des arsenaux* (*J. O.*, 22 mai, p. 3301).

Le décret étend le cercle des personnes admises à concourir pour le grade d'ingénieur de 2e classe.

Décret du 22 mai 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine por-

tant modification au décret du 21 octobre 1890, sur la réorganisation *du service hydrographique* (*J. O.*, 25-26 mai, p. 3326).

Décret du 24 mai 1900, précédé d'un rapport et d'une circulaire du ministre de la marine, modifiant le décret du 20 mai 1885, en ce qui concerne les *peines disciplinaires* applicables aux maîtres, quartiers-maîtres et marins embarqués (*J. O.*, 27 mai, p. 3347).

Modifications nécessitées par l'abolition des peines disciplinaires de la barre de justice, boucle simple et boucle double.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 25 mai 1900, au sujet des effectifs des *engagés et rengagés des troupes de la marine* (*J. O.*, 25-26 mai, p. 3327).

La circulaire, prévoyant que les effectifs des troupes de la marine en France atteindront et peut-être dépasseront prochainement le compte budgétaire, prescrit d'augmenter le nombre des absents sans solde par la concession de congés, permissions et libérations anticipées.

Rapport adressé le 28 mai 1900 au Président de la République par le ministre de la guerre au nom du comité de la *caisse des offrandes nationales* (*J. O.*, 31 mai 1900, p. 3425).

La caisse des offrandes nationales possédait, le 31 décembre 1899, un revenu excédant ses charges de 251.758 fr. La caisse paie des rentes viagères, concède des compléments de pension, des secours permanents et des secours éventuels.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 19 mai 1900 relatif à l'organisation du *Conservatoire national des arts et métiers* (*J. O.*, 20 mai, p. 3166).

Le décret met en œuvre l'innovation de l'article 32 de la loi de finances du 13 avril 1900 investissant le Conservatoire des arts et métiers de la personnalité civile.

Il s'occupe successivement de la nomination et de la composition du conseil d'administration, de ses attributions, du conseil de perfectionnement, de la commission technique, du directeur, des professeurs, etc.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Rapport adressé au Président de la République par la commission supérieure des *habitations à bon marché*, sur l'application de la loi du 30 novembre 1894 pendant l'année 1899 (*J. O.*, 4 avril, p. 2102).

Ce rapport en réunit quatre : le premier, sur l'enquête préparatoire, présenté par M. Georges Picot ; le deuxième, sur les demandes formées par les sociétés d'habitation à bon marché pour obtenir l'approbation de leurs statuts, présenté par M. Cheysson ; le troisième, sur les ressources affectées aux constructions, présenté par M. Siegfried ; le quatrième, sur les travaux des comités pendant l'année 1899, présenté par M. Jules Challamel.

Le rapport de M. Siegfried renferme des renseignements intéressants sur les achats, constructions ou prêts faits par les caisses d'épargne (art. 10 de la loi du 20 juillet 1895).

Avis relatif à l'application de la prescription aux *comptes abandonnés des caisses d'épargne* (*J. O.*, 1er avril, p. 2055).

Les comptes abandonnés et prescrits au 1er janvier 1900 étaient au nombre de 11.090 et représentaient 367.981 fr. 64, sur lesquels il faut déduire, pour frais 34.366 fr. 10 ; d'où un reste (produit net) de 333.615 fr. 54, destinés, à raison de 3/5, soit 200.169 fr. 33, aux sociétés de secours mutuels ayant des caisses de retraites, et de 2/5, soit 133.446 fr. 21, aux caisses d'épargne.

Décret du 27 avril 1900 portant règlement d'administration publique pour la détermination des *conditions dans lesquelles la caisse d'assurance en cas de décès pourra organiser des assurances mixtes* aux termes de la loi du 17 juillet 1897 (*J. O.*, 2 mai, p. 2744).

Rapport adressé le 5 mai 1900 par le ministre du commerce au Président de la République sur les opérations des *caisses d'épargne ordinaires* en 1898 (*J. O.*, 10 mai, p. 2909).

Au 31 décembre 1898 il y avait 2.102 établissements ou bureaux d'épargne au lieu de 2.081 en 1897.

Le nombre des livrets, à la même date, était de 6.877.057, le solde dû aux déposants de

3.400 240,064 fr. 86. Les livrets nouveaux représentent 6.73 0/0 du total des livrets en circulation et les livrets soldés 5,56 0/0.

Le rapport constate la prééminence du sexe féminin dans le nombre des livrets nouveaux.

Le capital de la fortune des caisses d'épargne atteint 125.197.746 fr. 62, produisant un revenu total de 3.220.507 fr. 76.

Le rapport se termine par l'exposé de la gestion par la Caisse des dépôts et consignations des fonds versés par les caisses d'épargne.

Rapport adressé le 11 mai 1900 par le ministre du commerce au Président de la République et relatif au *mouvement général de l'épargne nationale* (*J.O.*, 13 mai, p. 3030).

Au 1er janvier 1893, il existait 9.665.058 livrets en cours, soit en chiffres ronds 251 livrets par 1.000 habitants. Le solde dû aux déposants était de 4.271.304.588 fr.; ce qui représentait par livret une moyenne de 422 fr. Dans le courant de l'année, il a été ouvert 918.427 comptes nouveaux; il en a été soldé 638.326. Finalement, au 31 décembre 1898, il restait en cours 9.964.678 comptes, soit une augmentation de 299.620 ou 3 p. 100 sur 1897. La moyenne du nombre des livrets par 1.000 habitants était donc de 258, soit 7 en plus que l'année précédente. Par contre, le solde dû représentant 4.275.261.452 fr., tout en augmentant de 4 millions par rapport à l'année 1897, a fléchi, par rapport à la valeur moyenne de chaque livret, qui n'est plus que de 429 fr., soit 13 fr. de moins que l'année précédente.

Le nombre des versements s'est élevé à 6.101.228 pour un montant de 1.022.013.211 fr., soit une moyenne de 167 fr. par opération. Relativement à l'année 1897, il y a une diminution de 179.468 versements, de 63.798.077 fr. sur le montant et de 6 fr. par opération.

Le nombre des remboursements en espèces a été de 4 236.641 pour un montant de 1.135.781.397 fr., soit une moyenne de 268 fr. par opération. Relativement à l'année 1897, les remboursements se sont accrus de 210.465 comme nombre, de 49.987.495 fr. comme montant; par contre ils ont baissé de 5 fr. par opération. Comparés aux versements, ils leur sont inférieurs de 1.864.587 comme nombre, mais ils leur sont supérieurs de 113.186 comme montant et de 101 fr. comme moyenne par opération.

Les 9.964.678 livrets en cours au 31 décembre 1898 représentaient un capital de 4 milliards 275,261.452 fr., soit une moyenne de 429 fr. par livret.

La conclusion du rapport est conforme à celle du rapport de 1897: la loi du 20 juillet 1895, en abaissant le maximum et en limitant le montant annuel des dépôts a provoqué des remboursements plus nombreux et plus importants, en même temps qu'elle tendait à réduire les versements nouveaux; d'autre part, le nombre des versements est resté supérieur de près de 2 millions à celui des remboursements.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 3 mai 1900 portant modification au décret du 23 mai 1883 sur l'organisation des *services extérieurs de l'administration* des postes et télégraphes (*J. O.*, 10 mai, p. 2931).

Rapport adressé le 11 mai 1900 au Président de la République par le ministre du commerce de l'industrie, des postes et télégraphes, sur les *conditions du fonctionnement de l'administration des postes et télégraphes* (*J. O.*, 12 mai, p. 2984).

Très important travail exposant en même temps que le fonctionnement de l'administration des postes et télégraphes les réformes qu'elle comporte, et pour lesquelles une somme de 77.210.811 fr. serait dès à présent nécessaire.

Allemagne. — Loi du 4 mai, portant approbation de la convention conclue à Paris, le 28 mars 1900, entre la France et l' — pour régler le service de la *correspondance téléphonique* entre les deux pays (*J. O.*, 9 mai, p. 2885).

Décret du 15 mai 1900 portant approbation de la convention conclue à Paris, le 28 mars 1900, entre la France et l'Allemagne, pour régler le service de la *correspondance téléphonique* entre les deux pays (*J. O.*, 13 mai, p. 3133).

Les communications d'Etat jouissent de la priorité attribuée aux télégrammes d'Etat par l'article 5 de la convention internationale de Saint-Pétersbourg du 22 juillet 1875.

Les administrations des Etats contractants ne sont soumises à aucune responsabilité à raison du service de la correspondance privée par voie téléphonique.

Grande-Bretagne. — Loi du 1er avril portant approbation et Décret du 1er avril portant promulgation de la convention, signée à Paris le 19 février 1900, entre la France et le Royaume-Uni de — et d'Irlande pour régler les *relations télégraphiques* entre les deux pays (*J. O.*, 3 avril, p. 2081).

QUESTIONS DIVERSES

Décret du 28 mars 1900, rendant applicable aux ouvriers ou employes fran-

çais des établissements industriels et commerciaux français à l'étranger le décret du 16 juillet 1886 (*médailles d'honneur*) (*J. O.*, 1er avril, p. 2046).

Loi du 7 avril relative aux *récompenses à décerner* à l'occasion de l'*Exposition universelle* de Paris, en 1900 (*J. O.*. 8 avril, p. 2185).

Circulaire du ministre du commerce, en date du 18 avril 1900, relative aux *visites à l'Exposition universelle par des délégations ouvrières* (*J. O.*, 20 avril, p. 2487).

Loi du 18 avril complétant celle du 28 janvier 1897 sur les *récompenses nationales* (*J. O.*, 13 mai, p. 3029),

Décret du 3 mai 1900 rendant applicable aux *employés des chambres de commerce* et des œuvres utiles au commerce et à l'industrie le décret du 16 juillet 1886 instituant des *médailles d'honneur* du commerce et de l'industrie (*J. O.*, 8 mai, p. 2871).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé par le *ministre de l'instruction publique* à Dijon, à l'inauguration de la statue de Garibaldi (*J. O.*, 2 avril, p. 2067).

Discours prononcés le 5 avril, par MM. Bouchard, doyen des présidents, Labeyrie, premier président, et Renaud, procureur général, à l'audience solennelle de la *Cour des comptes* (*J. O.*, 10 avril, p. 2222).

Le discours du procureur général, après des renseignements sur les comptes des écoles normales, les comptes départementaux, les comptes communaux, nous apprend, pour les comptes de fabrique, que deux fabriques cathédrales seulement persistent actuellement dans leur attitude intransigeante. Les trésoriers en cause ont encouru récemment des amendes de 8.200 fr. et 8.500 fr. Pour les fabriques paroissiales toute opposition de principe a cessé.

Discours prononcé le 8 avril par le *directeur des beaux-arts* à l'inauguration du monument d'Alphonse Daudet à Nîmes (*J. O.*, 12 avril p. 2271).

Discours prononcés par le président de la République et le ministre du commerce le 14 avril, à l'*inauguration de l'Exposition universelle de 1900* (*J. O.*, 15 avril, p. 2422).

Discours prononcé par le *ministre de l'instruction publique et des beaux arts* aux obsèques d'Alexandre Falguière (*J. O.*, 26 avril, p. 2625).

Discours prononcé par le *ministre de l'instruction publique et des beaux arts* aux obsèques de M. Milne-Edwards (*J. O.*, 28 avril, p. 2657).

Discours prononcé à l'inauguration du *monument de Guy de Maupassant* à Rouen, par M. Pol Neveux, délégué du ministre de l'instruction publique (*J. O.*, 30 mai, p. 3410).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

(AVRIL-MAI 1900)

SÉNAT

Projets et propositions de lois.

Accidents du travail. — Discussion d'un projet de loi portant ouverture d'un crédit provisoire de 350.000 fr. pour les victimes d' — survenus pendant le mois de juin 1899. — Séance du 7 avril (*J. O.*, 8 avril, p. 371).

Affichage électoral. — Rejet sur le passage à la discussion des articles d'une proposition de loi sur l' — Séance du 10 avril 1900 (*J. O.*, 11 avril, p. 433).

Budget de 1900. — Budget de l'agriculture. — Séance du 7 avril 1900 (*J. O.*, 8 avril, pp. 337 et 380.

Budget de l'Algérie. — Séances des 3 avril (*J. O.*, 4 avril, p. 291) et 6 avril 1900 (*J. O.*, 7 avril, p. 318).

Budget des beaux-arts. — Séance du 5 avril 1900 (*J. O.*, 6 avril, p. 342).

Budget de la Caisse d'épargne. — Séance du 13 mars 1900 (*J. O.*, p. 257).

Budget des colonies. — Séances des 31 mars (*J. O.*, 1er avril, p. 248); 10 avril 1900 (*J. O.*, 11 avril, p. 424).

Budget du commerce. — Séances des 31 mars (*J. O.*, 1er avril, p. 255); 2 avril 1900 (*J. O.*, 3 avril, p. 262).

Budget des chemins de fer de l'Etat. — Séance du 4 avril 1900 (*J. O.*, 5 avril p. 320).

Budget des finances. — Séance du 31 mars 1900 (*J. O.*, 1er avril, p. 243).

Budget de la guerre. — Séance du 4 avril 1900 (*J. O.*, 5 avril, p. 305).

Budget de l'imprimerie nationale. — Séance du 31 mars 1900 (*J. O.*, 1er avril, p. 255).

Budget de l'instruction publique. — Séance du 5 avril 1900 (*J. O.*, 6 avril, p. 326).

Budget de l'intérieur. — Séance du 3 avril (*J. O.*, p. 283).

Budget de la justice. — Séance du 31 mars 1900 (*J. O.*, 1er avril, p. 254).

Budget de la légion d'honneur. — Séance du 31 mars 1900 (*J. O.*, 1er avril, p. 255).

Budget de la marine. — Séance du 6 avril 1900 (*J. O.*, 7 avril, p. 349).

Budget des monnaies et médailles. — Séance du 31 mars 1900 (*J. O.*, 1er avril p. 248).

Budget des postes et télégraphes. — Séance du 2 avril 1900 (*J. O.*, 3 avril, p. 269).

Budget des travaux publics. — Séance du 4 avril 1900 (*J. O.*, 5 avril, p. 312).

Classement des ouvrages de fortifications de la défense de terre de la France et déclassement de places fortes. — 1re délibération sur le projet de

loi adopté par la Chambre relatif au — Séance du 25 mai 1900 (*J. O.*, 26 mai p. 494).

Indemnité aux conseillers généraux et d'arrondissement.— Discussion sur la prise en considération de la proposition de loi de M Chantagrel, tendant à allouer une — Séance du 25 mai 1900 (*J. O.*, 26 mai, p. 492).

Madagascar. — Adoption (urgence) d'un projet de loi adopté par la Chambre des députés ayant pour objet d'autoriser la colonie de Madagascar à emprunter une somme de 60.000.000 fr. pour la construction d'un chemin de fer de Tananarive à la côte orientale et l'exécution de travaux publics. — Séance du 10 avril 1900 (*J. O.*, 11 avril, p. 431).

Manufacture de tabacs du Gros-Caillou. — Discussion après urgence d'un projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à la construction de la — Séance du 9 avril 1900 (*J. O.*, 10 avril, p. 401),

Médecins aide-majors de 1re classe. — Adoption (urgence) d'un projet de loi adopté par la Chambre des députés, portant augmentation des — Séance du 10 avril 1900 (*J. O.*, 11 avril, p. 438).

Ouverture de crédits au ministère de la guerre. — Déclaration de l'extrême urgence et discussion immédiate du projet de loi portant — Séance du 11 avril 1900 (*J. O.*, 12 avril, p. 448).

Police de la chasse. — 1re délibération et adoption du projet de loi portant modification de l'art. 1er de la loi du 3 mai 1844 sur la — Séance du 29 mai 1900 (*J. O.*, 30 mai, p. 504).

Réhabilitation des faillis.— Prise en considération d'une proposition de loi de M. Bérenger sur la — Séance du 5 avril (*J. O.*, 6 avril, p. 315).

Tribunaux mixtes d'Egypte. — 1re délibération sur le projet de loi adopté par la Chambre des députés, ayant pour objet d'autoriser le gouvernement à donner son assentiment aux dispositions prises par le Gouvernement Khédivial pour établir en matière de banqueroutes et de faillites la compétence des—Séance du 2 avril 1900 (*J. O.*, 3 avril, p. 262).

Interpellations et questions

Affaire Tomps. — Question de M. Chaumié au ministre de la guerre et au gouvernement relativement à l' — Séance du 25 mai 1900 (*J. O.*, 26 mai, p. 489).

Affichage du discours du ministre des affaires étrangères à la séance du 3 avril. — Discussion et adoption d'un projet de résolution de MM. Maxime Lecomte et Morellet relative à l' — Séance du 4 avril 1900 (*J. O.*, 5 avril, p. 303.

Etat sanitaire de la garnison d'Arras. — Question adressée par M. Viseur au ministre de la guerre sur l' — Séance du 31 mars 1900 (*J. O.*, 1er avril, p. 241).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi

Actions de priorité.— Prise en considération de la proposition de loi sur les —, tendant à compléter l'art 34 du Code de commerce. Séance du 6 avril 1900 (*J. O.*, 7 avril, p. 1132).

Armée coloniale.— Suite de la 1re délibération sur le projet de loi relatif à l'organisation de l' — Séances des 2 avril (*J. O.*, 3 avril, p. 1067) et 5 avril 1900 (*J. O.*, 6 avril p. 1105). — Adoption de l'ensemble du projet. Séance du 6 avril 1900 (*J.O.*, 7 avril, p. 1132).

Correspondance téléphonique entre la France et l'Allemagne. —

Adoption (urgence), d'un projet de loi portant approbation de la convention relative à la — Séance du 11 avril 1900 (*J. O.*, 12 avril, p. 1209).

Etalons nationaux. — Adoption (urgence) du projet de loi ayant pour objet l'augmentation de l'effectif général des — Séance du 3 avril 1900 (*J. O.*, 4 avril, p. 1030).

Questions et Interpellations. Résolutions

Epandage des eaux d'égout de la Ville de Paris. — Question de M. Cornudet sur la façon dont la Ville de Paris pratique l' — en Seine-et-Oise. — Séance du 9 avril 1900 (*J. O.*, 10 avril, 1158.)

Dérivation par la Ville de Paris du cours souterrain de l'Iton et de sources dans la vallée de l'Eure. — Discussion de l'interpellation de M. Isambert sur le projet de — Séance du 10 avril 1900 (*J. O.*, 11 avril, 1198).

Epandage des eaux et d'égout de la Ville de Paris en Seine-et-Oise. — Reprise de la discussion de l'interpellation de M. Berteaux sur la façon dont est pratiqué l' — Séance du 10 avril 1900 (*J. O.*, 11 avril, p. 1188).

Etat sanitaire de la garnison d'Arras. — Question adressée au ministre de la guerre par M. Plichon sur l' — Séance du 6 avril 1800 (*J. O.*, 7 avril, p. 1147).

Etat sanitaire du camp de Sissonne. — Question adressée au ministre de la guerre par M. Ermant sur l' — Séance du 6 avril 1900 (*J. O.*, 7 avril, p. 1129).

Mévente des blés. — Question adressée par M. Rivals au ministre de l'agriculture sur la — Séance du 3 avril 1900 (*J. O.*, 4 avril p. 1085).

Ouverture de l'Exposition. — Discussion et rejet d'un projet de résolution de M. Chapuis tendant à inviter le gouvernement à retarder la date de l' — Séance du 3 avril 1900 (*J. O.*, 4 avril, p. 1086).

Permutations d'un certain nombre de régiments. — Question adressée au ministre de la guerre par M. Binder sur les — Séance du 5 avril 1900 (*J. O.*, 6 avril, p. 1105).

Politique générale du Gouvernement. — Discussion d'une interpellation de M. Gouzy sur la — Séance du 28 mai 1900 (*J. O.*, 23 mai, p. 1282).

Reprise de l'affaire Dreyfus. — Discussion de l'interpellation de M. le comte de Castellane sur les raisons qui ont empêché le gouvernement de démentir des assertions de M. Joseph Reinach au sujet de la — dans un discours prononcé récemment à Dijon. Séance du 28 mai 1900 (*J.O.*, 29 mai, p. 1307).

Situation des cochers. — Question de M. Sembat au président du conseil sur la — Séance du 28 mai 1900 (*J. O.*, 29 mai, p. 1305).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

De Clercq. — Recueil des traités, conventions et actes diplomatiques conclus par la France avec les puissances étrangères. — t. XX, 1893 à 1896. Paris, 1900, Pedone.

M. Jules de Clercq, consul général à Gênes, vient de faire paraître le tome xxe de l'important recueil des traités conclus par la France depuis 1713, œuvre entreprise et longtemps poursuivie par son père sous les auspices du département des affaires étrangères.

La nouvelle série se rapporte aux années 1893 à 1896.

Parmi les actes internationaux qu'elle reproduit, nous signalons particulièrement ceux qui ont affranchi le protectorat tunisien des anciennes obligations contractées par la Régence vis-à-vis des puissances étrangères, engagements que la France devait respecter aux termes du traité de Kasar-Saïd du 12 mai 1881.

Ce n'est qu'en 1897 que l'Etat protecteur a recouvré sa liberté par les accords successivement intervenus en 1896 avec l'Autriche-Hongrie, l'Italie, la Russie et l'Allemagne, accords complétés l'année suivante par des arrangements avec la Belgique, l'Espagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, la Norvège et l'Angleterre.

Les déclarations échangées avec ces derniers pays figurent dans le volume sous forme d'appendices, de telle sorte que le lecteur peut se rendre compte de l'ensemble de la négociation qui a permis au gouvernement de la République de procéder en toute indépendance à la rénovation économique et à la transformation administrative du territoire beylical.

Une autre série de traités n'offre pas un moindre intérêt : ce sont ceux relatifs à la délimitation de plusieurs possessions coloniales de la côte occidentale et du centre de l'Afrique. Ils déterminent les frontières et les sphères d'influence respectives au Congo français et belge, à la Côte d'Or, à Sierra Leone, aux Camerouns, etc.

Citons aussi comme appartenant à un même ordre de transactions les nombreux traités de protectorat concernant la côte des Somalis, le Soudan, la Guinée et le Dahomey.

Trois tables sont annexées au volume ; elles en indiquent le contenu par date, par puissance et par matière.

La nouvelle collection des traités français n'est pas le seul titre de M. Jules de Clercq à la reconnaissance particulière des agents du service extérieur ; on lui doit une réédition amplifiée et mise au point du *Guide des Consulats* et du *Formulaire des Chancelleries*, deux ouvrages auxquels son père a également attaché son nom et dont la valeur pratique est depuis longtemps appréciée tant en France qu'à l'étranger.

Ed. Engelhardt

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montreal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonell y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard, à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago) ; Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM. les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Ranelletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Demurtas Zichina, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macri (Univ. de Messine) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria, Morelli (Univ. de Padoue) ; Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca (Univ. de Turin) ; Gramantieri (Université d'Urbino).

Japon : MM. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. le professeur Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mme Bilcesco-Alimanestiano, docteur. en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Ursianu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarasov (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; Vedrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la Confédération ; MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flèchère ; M. Combothecra (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne).

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès, avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : Joseph DELPECH, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les principaux problèmes de l'organisation politique et constitutionnelle, de la législation sociale, du droit international public, du droit administratif, de la législation coloniale, de la science financière et de l'organisation judiciaire ;

2° des **chroniques spéciales** : constitutionnelle et parlementaire; fiscale et financière ; internationale ; pénitentiaire ; coloniale ; de l'enseignement ; judiciaire ;

3° des **chroniques politiques et législatives**, pour la France et les pays étrangers ;

4° des **analyses** et **comptes rendus** critiques des ouvrages touchant au droit public et à la science politique ;

5° une **revue des Périodiques**, donnant un résumé très détaillé des principaux articles parus dans les *Périodiques* du monde entier ;

6° des **variétés** : notes, observations, documents, faits, rentrant dans son programme ;

7° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse de tous les **actes et documents officiels** d'intérêt général (*Lois, décrets, arrêtés, circulaires, rapports*, etc.) ;

8° l'indication des **travaux parlementaires** (questions, interpellations, motions, résolutions, projets et propositions de lois) ;

9° un **bulletin bibliographique** complétant la 4e partie de la *Revue* et consacré à tous les ouvrages qui méritent d'être signalés ;

10° des **notices biographiques et bibliographiques** sur les auteurs qui collaborent à l'œuvre de la *Revue*.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

Le bureau de la rédaction est ouvert le vendredi de 10 h. 1/2 à midi

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... ..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison.. .... **3** fr. **50**

Bibliothèque de Jurisprudence Civile contemporaine

I

MÉTHODE D'INTERPRÉTATION

et Sources en Droit privé positif

ESSAI CRITIQUE, par **François GENY**, professeur de droit civil à l'Université de Dijon

Précédé d'une Préface de M. **Raymond SALEILLES**, profr de droit civil à l'Université de Paris

Un volume in-8° raisin. ..... **10** fr.

II

ÉTUDES DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ

Par **Étienne BARTIN**, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lyon

Un volume grand in-8°..... .. **4** fr.

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie.

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ETRANGER

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

TOME QUATORZIÈME

7e ANNÉE

JUILLET A DÉCEMBRE

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT

—

1900

Jette page

N° 4. Septième Année. Juillet-Août 1900.

HARVARD COLLEGE LIBRARY
DEC 14 1900
IMPRIMÉ

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — De l'indemnité des conseils généraux, par **M. C. Roussel**.
II. — Montesquieu et les « considérations sur la grandeur des romains », par **M. H. Barckhausen**.
III. — Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions (3e article), par **M. E. Artur**.
IV. — La doctrine des personnes sociales, par **M. A. Posada**.
V. — Chronique fiscale et financière (*Les budgets de* 1899 *et de* 1900), par **M. A. Wahl**.
VI. — Chronique politique, par **MM. A. Posada** (Espagne), **H. Verkouteren** (Pays-Bas).
VII. — Analyses et comptes rendus : Cahuzac, *Essai sur les institutions et le droit malgaches*, par **M. Girault** ; — Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, par **M. Le Fur** ; — Fur, *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, par **M. I. Lameire**.
VIII. — Revue des périodiques : Périodiques français (*La Révolution française*), par **M. Grimaud**. — Périodiques italiens, par **M. Racioppi**.
IX. — Variétés : *Les discours de rentrée en* 1898 *et* 1899 ; *La justice civile et commerciale en* 1897.
X. — Actes et documents officiels.
XI. — Travaux parlementaires.
XII. — Bulletin bibliographique.

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, rue Soufflot, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française; Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville. Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, anc. min. des colonies; Faure, directeur généra, de l'enregistrement; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi anc. avoc. gén. à la Cour de cassation, député; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, ancien directeur de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, anciens députés; P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Robiquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, professeur au Collège de France; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Garçon, Jacquelin, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Piédelièvre, Saleilles, Souchon, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Le Fur, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); R. Beudant, Michoud, De Lapradelle (Univ. de Grenoble); Jacquey, Mestre, A. Wahl (Univ. de Lille); Lameire, Pic (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Artur, Turgeon (Univ. de Rennes); Brissaud, Despiau, Haurion, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Brisgau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de Münich); Stieda (Univ. de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Pilory (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: MM. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc. président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrison Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik (Univ. de Vienne), Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Innspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
DEC 14 1900
CAMBRIDGE, MASS.

DE L'INDEMNITÉ DES CONSEILS GÉNÉRAUX

SOMMAIRE. — I. Du principe de la gratuité des fonctions électives. — II. De l'origine républicaine de la rémunération. — III. Propositions parlementaires tendant à attribuer une indemnité aux membres du Conseil général et de la Commission départementale. — IV. Arguments invoqués par les rétributionnistes. — V. La jurisprudence du Conseil d'Etat. — VI. La pratique des Conseils généraux. — VII. Solutions proposées.

1. Les Conseils généraux peuvent-ils attribuer à leurs membres des indemnités? La question est plutôt d'ordre historique que juridique, en ce sens qu'il n'existe aucun texte de loi interdisant formellement cette faculté, et que les solutions en ont été cherchées dans des délibérations parlementaires qui se bornaient à rejeter ou écarter des propositions législatives faites en vue de consacrer le principe de l'indemnisation.

La gratuité des fonctions électives est une règle ancienne de notre droit public. Elle n'est pas toujours expressément formulée, mais, en principe, il faut pour y déroger une disposition législative spéciale. De ces dérogations il en existe, mais en vertu de textes positifs, peu nombreux d'ailleurs et bien connus, quelque dénomination que comporte au surplus la rétribution.

C'est ainsi que la Constitution attribue une indemnité aux membres du Parlement, et que la loi du 5 avril 1884 (art. 74)

permet à certains Conseils municipaux d'accorder aux maires des frais de représentation sur les ressources ordinaires de la commune. « La nécessité de ces allocations, dit Béquet (*Répertoire du Droit administratif*, v° Commune, n° 3314), ne se rencontre que dans quelques grandes villes, où les fonctions municipales sont très onéreuses et où il peut être équitable d'indemniser le maire des dépenses exceptionnelles qu'entraîne sa situation ». Et une circulaire du ministre de l'intérieur du 15 mai 1884 fait observer que cette indemnité ne doit pas être un traitement déguisé.

Lorsqu'en 1833, les conseillers généraux, jusqu'alors nommés par le Gouvernement et ne recevant aucun émolument, procédèrent de l'élection, la question d'un traitement ou indemnité à leur allouer ne se posa même pas, tant elle semblait résolue d'avance dans le sens de la négative. Il ne semble point, du moins nous n'en possédons pas la preuve, que pendant la durée du règne de Louis-Philippe elle ait été agitée, soit dans les enceintes législatives, soit dans le sein des Conseils généraux.

2. La rémunération des fonctions électives a une origine républicaine. Sous le régime censitaire elles étaient un privilège de la fortune, et dès lors nul besoin d'en rétribuer l'exercice. Le contraire eût été un scandale et, pour ainsi dire, la démonétisation de l'aristocratie d'argent. Mais sous un régime démocratique, où tous les citoyens peuvent être appelés à la confection des lois, déclarer la gratuité absolue des mandats électifs eût été exclure de la collaboration législative la plus nombreuse catégorie de citoyens, la majorité du pays, ceux précisément qui sont les plus intéressés à une bonne législation. C'est sous l'impulsion de ces considérations que l'Assemblée constituante de 1848 (pour ne pas remonter jusqu'à la Révolution) vota une indemnité de 25 francs par jour pour chacun de ses membres. L'Assemblée législative qui lui succéda, et où, à l'inverse de la première qui comptait une forte majorité républicaine, dominait un esprit de réaction, n'osa pas revenir sous ce rapport aux traditions de la monarchie. Cependant elle eût peut-être en cela répondu au sentiment public. Le peuple s'étonnait, et parfois s'indignait, ne se rendant pas compte des exigences de l'État

démocratique, de voir ses élus recevoir un salaire; il ne comprenait pas que c'était là une marque, un signe sensible d'égalité entre lui et eux.

C'est ce que prouve un fait mémorable et digne de l'histoire. Au coup d'Etat du 2 décembre 1851, des ouvriers refusèrent d'accompagner aux barricades, en lui reprochant ses vingt-cinq francs par jour, le représentant du peuple Baudin, qui les exhortait à la résistance, et l'on connaît sa méprisante et héroïque réponse : « Vous allez voir comment on meurt pour vingt-cinq francs ». On sait qu'il fut tué presque aussitôt. L'Empire paya de même, et sur des bases plus coûteuses, les membres du Corps législatif siégeant au Palais-Bourbon.

L'Assemblée Nationale de 1871 a maintenu pour ses membres une rétribution sous le même vocable d'indemnité. La Chambre et le Sénat continuent de la toucher. Elle est annuellement de 9.000 francs. La loi pose le principe et fixe le chiffre. En 1871 les idées n'étaient plus les mêmes qu'en 1848 : non seulement elles avaient marché au point que plus personne, sauf quelques attardés regrettant les avantages aristocratiques d'antan, ne contestait la convenance et la justice d'une rémunération pour les représentants politiques de la nation, mais qu'un certain nombre en voulaient étendre la règle à d'autres mandats électifs, et quelques-uns à tous les mandats de cette nature. Les raisons invoquées ne manquaient pas de valeur et en conservent toujours.

La gratuité, disait-on en substance, porte atteinte au suffrage universel qui a le droit de prendre ses mandataires à tous les étages de la société; elle empêche la liberté de ses choix et peut fermer, au grand préjudice du bien public, la barrière à des capacités pauvres. C'est une idée surannée, incompatible avec nos mœurs et nos besoins égalitaires, puisqu'elle aurait pour effet de créer au profit de la fortune un privilège qui permettrait à celle-ci de s'en procurer d'autres, en la laissant maîtresse du sort de la France.

3. Aussi, en 1876, à la séance du 11 juillet, l'Assemblée nationale fut-elle saisie par M. le député Chevandier, après le vote de l'article 10 de la loi promulguée le 10 août suivant, d'un article additionnel ainsi conçu : « *Les membres du Conseil général qui ne résident pas au chef-lieu recevront une indemnité* ». Ce

n'était point la rémunération égalitaire demandée pour tous. La proposition y acheminait peut-être, mais elle se présentait sous couleur plus discrète, réclamant simplement une indemnité de frais de séjour et de déplacement, comme il en est accordé au président des assises en dehors du lieu où siège la Cour d'appel, aux jurés, témoins et experts, etc. « On comprend, disait l'orateur, qu'une indemnité ne soit pas attribuée aux conseillers municipaux, parce qu'ils résident dans la commune et n'ont pas de frais de déplacement, mais la proposition ne vise pas les conseillers généraux qui se trouvent dans ce cas. Elle s'applique exclusivement aux autres. »

L'Assemblée, consultée sur la prise en considération de l'amendement, se prononça contre, sans scrutin, affirmant ainsi d'une façon négative sa volonté de s'en tenir au principe de la gratuité.

Une proposition analogue, mais de portée plus restreinte, se produisit à la séance du 25 juillet, à propos de la discussion de l'art. 75. L'article proposé portait textuellement : « Les membres de la Commission départementale ne reçoivent pas de traitement, mais il peut leur être alloué une indemnité dont le chiffre et la forme sont déterminés dans chaque département par le Conseil général ».

Personne n'ignore que la Commission départementale, instituée en imitation de la loi belge, forme une délégation demi-permanente du Conseil général, composée autant que possible de membres appartenant aux divers arrondissements, et se réunissant au moins une fois par mois, avec faculté de fixer elle-même la durée de la session (art. 69, 73). Elle règle les affaires qui lui sont renvoyées par le Conseil général, délibère sur toutes les questions qui lui sont déférées par la loi, et donne son avis sur tous les objets d'intérêt départemental que lui soumet le préfet. Cette complexité d'attributions peut entraîner pour ses membres l'obligation d'un séjour prolongé au chef-lieu du département, où elle tient ses séances à la préfecture, et par là semblait se justifier particulièrement le principe d'une rémunération établie en sa faveur.

Dans le débat qui s'engagea, tous les orateurs reconnurent qu'en principe son mandat était gratuit, mais, selon les partisans de la rétribution, il ne se concevait pas que cette gratuité

continuât de subsister sous le régime républicain. Leur porte-parole, M. Bethmont, voulait une indemnité, non pas facultative et arbitraire, mais obligatoire, motivée par la fréquence des sessions, leur longue durée possible, les dépenses forcées qui devaient en résulter pour les commissaires. Un de ses adversaires, M. Target, trahissant les préoccupations et les passions de son parti, s'écria que la gratuité des fonctions électives était le correctif du suffrage universel, en quoi il avait une apparence de raison bien susceptible de se faire goûter d'une majorité à ce moment monarchiste. M. Ducarre répliqua dans le sens de M. Bethmont, mais en se contentant de demander qu'on indemnisât seulement les conseillers généraux résidant hors du chef-lieu. M. Desjardins combattit vivement ces propositions, il insista, *au nom de la démocratie bien entendue*, pour le rejet de celle de M. Ducarre. La loi, dit-il, serait discréditée du moment où la gratuité ne resterait pas attachée aux fonctions qu'elle établit. La proposition devait, dans ses prévisions, avoir pour conséquence de mener fatalement au paiement de tous les citoyens qui, en dehors des fonctions publiques permanentes rétribuées, donneraient quelques instants de leur journée aux affaires d'intérêt public et, comme il était malaisé de s'arrêter sur la pente, on en arriverait, disait-il, jusqu'à payer les électeurs.

Ce n'était pas une crainte absolument chimérique et des documents historiques, que l'orateur aurait pu citer, venaient la justifier. Un projet de Constitution rédigé en 1793 par Robespierre, après avoir proclamé le droit égal pour tous les citoyens « de concourir à la nomination des mandataires du peuple et à la formation de la loi » portait (art. 21) que « la société doit pourvoir à ce que tous les citoyens qui vivent de leur travail puissent assister aux assemblées publiques où la loi les appelle, sans compromettre leur existence et celle de leurs familles » (1). On sait aussi que, pour encourager la fréquentation des clubs, la commune payait la présence des membres de ces réunions, et qu'elle dut régler la dépense de telle sorte qu'un même individu ne pût toucher que deux fois par semaine la petite somme destinée à entretenir son zèle patriotique.

(1) Lamartine, *Histoire des Girondins*, livre trente-neuvième.

M. Desjardins présenta, avec quelques collègues, un amendement qui repoussait le principe de l'indemnité. Cet amendement fut adopté par 449 voix contre 257.

Finalement l'art. 75 fut rédigé ainsi, et il n'a pas été modifié depuis : « *Les membres de la Commission départementale ne reçoivent pas de traitement* ». Pas un mot de plus, ce qui, aux yeux de certains opposants, laissait intact le principe de l'indemnité, lequel reposait en somme sur des conceptions différentes de celles dont on excipe pour légitimer le traitement. Revenir à la charge devant une assemblée ainsi disposée eût été inutile, peut-être même se fût-on exposé à voir modifier l'art. 75 par l'addition du mot « indemnité ».

Mais, quinze ans après, avec un nouveau personnel parlementaire, en 1886, la question reparut devant la Chambre des Députés dans des termes plus hardis que les propositions Chevandier et Ducarre. M. le député Carret demanda d'allouer une indemnité aux conseillers généraux. On lui répondit que « sous le couvert d'une idée démocratique, la proposition aurait pour effet d'atteindre la bourse des contribuables, auxquels il faudrait imposer des charges nouvelles... L'opinion publique, ajoutait-on, ne réclame pas cette innovation, qu'il faudrait bientôt étendre aux conseils d'arrondissement et municipaux, et jusqu'aux électeurs peut-être ». On alla au scrutin, et la prise en considération fut repoussée par 271 voix contre 214. On voit par ces citations le nombre des partisans de la gratuité diminuer graduellement et dans une importante mesure, mais elle n'en paraît pas moins la norme, la règle affirmée par la volonté du législateur.

Napoléon disait que la figure de rhétorique la plus puissante est la répétition. On espère, en revenant toujours sur une même idée, finir par la faire accepter. La persévérance dans une même conviction, la lassitude des indifférents ou des opposants amènent quelquefois en effet des conversions. C'est sans doute sous l'empire de ces suggestions qu'à une date toute récente un honorable sénateur, M. Chantagrel, déposa une proposition de loi tendant à allouer une indemnité aux conseillers généraux et d'arrondissement. A la séance du 25 mai 1900, la haute assemblée, sur le rapport de M. Savary, repoussa par un vote à mains levées la prise en considération. On ne se compta

pas comme précédemment, ce qui permet de supposer une admission quasi-unanime.

Aucune proposition analogue à celle de M. Chantagrel ne s'est produite à la Chambre ; on peut donc affirmer que la législature actuelle pense de tout point sur la question comme ses aînées. Peut-être une des préoccupations auxquelles obéissait le législateur de 1871, en refusant d'admettre pour les conseils généraux le droit de se rémunérer, fut-elle de conserver à l'aisance acquise une situation privilégiée, comme c'était certainement le mobile des Chambres de la monarchie. Mais les assemblées plus démocratiques qui se sont succédé depuis ne méritent pas la même suspicion, et on ne saurait raisonnablement leur imputer un désir exagéré de conservation. Elles se sont donc décidées par des motifs étrangers à ces appréhensions intéressées.

4. Les rétributionnistes ne pouvant contester des votes parlementaires si clairs ne se sont tout de même pas tenus pour définitivement battus, et ils ont apporté un argument nouveau, né cette fois, non à la tribune politique, mais dans les séances des conseils généraux. A les en croire, le législateur aurait par avance infirmé ses décisions sur la matière par la disposition du dernier alinéa de l'art. 61 de la loi du 10 août 1871, duquel il résulte que les allocations pour dépenses facultatives ne peuvent être changées, ni modifiées par l'autorité qui règle le budget. Or, cette allocation rentre, selon eux, dans le cadre de ces dépenses facultatives. Mais on leur oppose plusieurs réponses, et tout d'abord que, l'art. 61 ayant été adopté avant l'art. 75, rien que la place respective de ces deux dispositions condamnerait leur théorie, le législateur ne pouvant avoir de distraction ; qu'une nature de dépense prohibée par le législateur ne peut être faite sous aucun prétexte sans méconnaître sa volonté ; qu'il ne saurait exister de faculté là où il prononce une interdiction ; qu'enfin le ministre de l'intérieur qui apprécie, non seulement l'opportunité, mais la légalité d'une dépense facultative, puisqu'il est chargé de l'exécution des lois, en n'approuvant pas celle-là, la condamne en fait et en droit. Cette dernière objection n'est pas péremptoire, un recours pouvant s'exercer contre l'acte ministériel ; mais reste que le législateur n'a pas statué par prétérition, ce qui pouvait

s'imputer à un oubli, mais par omission volontaire, formellement et itérativement exprimée, ce qui équivaut à une loi.

5. Il a paru au Conseil d'Etat qu'il s'était expliqué de façon à ne laisser prise à aucun doute ; aussi, jugeant que, dans l'espèce, son rôle était, non d'interpréter, mais d'appliquer, la haute assemblée a adopté, sans hésitation ni obscurité, dès le premier moment, une jurisprudence à laquelle elle demeure fidèle.

Le 15 février 1894 et le 20 février 1896, le Conseil d'Etat a annulé les délibérations des conseils généraux de la Seine et des Bouches-du-Rhône votant des allocations aux membres de ces assemblées. Les décrets sont ainsi motivés :

« Considérant que les fonctions électives, sauf les exceptions « prévues par la loi, sont essentiellement gratuites et ne sau- « raient donner lieu au remboursement de dépenses qui sont « la condition normale de leur exercice ; — Considérant, dès « lors, que le conseil général, en allouant par les délibérations « susvisées une rémunération à ses membres (ou à certains de « ses membres), a agi en dehors de ses attributions et excédé « ses pouvoirs ; qu'il suit de là que lesdites délibérations doi- « vent être déclarées nulles, aux termes de l'art. 33 de la loi « du 10 août 1871 ». Suit le dispositif.

La théorie du conseil général de la Seine consistait surtout à affirmer que tout ce que la loi n'interdit pas expressément aux conseils généraux leur est permis, système avec lequel on irait loin et qui laisse prévoir telles conséquences devant lesquelles ses plus obstinés partisans reculeraient. Point n'est besoin d'entrer dans le champ illimité des hypothèses, et le ministre de l'intérieur n'en examinait aucune, se bornant à opposer à la thèse tranchante du conseil général une doctrine non moins nette qui peut se formuler ainsi : « Cela seul est permis aux conseils généraux dont la loi leur reconnaît positivement le droit ». Il n'y a que le législateur qui puisse faire tout ce qu'il veut. Sa fonction est précisément de vouloir. Les particuliers peuvent aussi ce qu'ils veulent, à la condition que la loi ne leur défende pas. C'est le principe de la liberté individuelle conquise en 1789, et la Déclaration des droits de l'homme, et plus tard la Constitution de 1793, définissaient la liberté « le droit de faire tout ce qui n'est pas contraire au

droit d'autrui ». Le droit d'autrui la loi le protège, et tant qu'il n'est pas offensé, la liberté individuelle n'a point de marge. Autres cependant sont les personnes privées et les personnes morales. Celles-ci étant une émanation de la souveraineté, le souverain a dû, sous peine de conduire à l'anarchie, déterminer leur sphère d'action ; il l'a fait souvent par des édictions rigoureuses, et, là où le caractère impératif ne résulte pas absolument de la fermeté évidente de la lettre, le principe ne domine pas moins, parce qu'il est de sa nature inaliénable. Le département, personne morale dont le conseil général est un des organes, a donc des droits et des pouvoirs limités, mesurés, enfermés dans des règles précises.

L'organisme départemental comprend un pouvoir exécutif, qui est le préfet, et un pouvoir délibératif, le conseil général. Le conseil général, par cela seul qu'il est un corps délibérant et non purement consultatif, a donc une part de la puissance législative, mais il l'exerce par délégation, d'où il suit que cette part se resserre dans les termes de la délégation.

Ce qui démontre au surplus la contingence de l'autorité législative du conseil général, c'est qu'il n'en peut faire usage que sous des sanctions. Il établit le budget départemental, mais il y a des dépenses obligatoires auxquelles il ne saurait se dérober, et quant aux dépenses facultatives, si le Gouvernement, qui arrête définitivement le budget, ne peut ni en changer l'objet, ni en modifier la quotité, il est maître de les supprimer.

Comme c'eût été une prétention manifestement insoutenable d'affirmer que, parmi les attributions conférées par la loi aux conseils généraux, il en était qui répondissent aux délibérations de celui de la Seine, cette assemblée tirait argument du silence même de la loi. On lui objectait que l'art. 75 de la loi de 1871, voté après le rejet de plusieurs amendements qui proposaient d'allouer un traitement ou une indemnité aux membres de la commission départementale, mettait à néant sa théorie.

Cette objection ne la déconcertait point, et elle répondait que la loi de 1871 ne s'applique pas à ce département. C'est vrai, mais il demeure régi par la loi de 1838 en ce qui concerne les attributions du conseil général. Or, que dit l'art. 4

de cette loi qui fixe les attributions ? Il les énumère, et dans cette classification, nous ne voyons figurer aucune disposition permettant au conseil général d'accorder des allocations quelconques à ses membres. Le § 10, qui termine cet article, édicte que le conseil général délibère « sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements », d'où la conséquence que ses droits sont restreints à ces objets.

Les lois et règlements antérieurs ou postérieurs ne présentant aucun texte qui vînt à l'appui des réclamations du conseil général de la Seine, cette assemblée se retranchait dans le champ indéfini du facultatif. L'horizon du facultatif a certainement de l'ampleur, mais c'est un horizon, et par conséquent et par définition même il connaît des bornes, l'horizon ne comprenant que ce que l'œil embrasse. Il se restreint en ces matières à l'intérêt départemental. C'est ce que la jurisprudence du Conseil d'Etat a maintes fois déclaré.

Quel que soit le vague de cette expression *intérêt départemental*, on ne saisit pas de lien entre cet intérêt et une rémunération à accorder aux membres du conseil général. En quoi l'intérêt départemental est-il touché, à moins qu'il ne le soit à l'inverse par cette rétribution ? Est-ce que la gestion plus ou moins heureuse des fonds départementaux y tient d'une façon quelconque ? Y a-t-il un rapport nécessaire entre la capacité plus ou moins grande des membres du conseil général et le traitement ou l'indemnité qui leur seraient alloués ? Sans doute la fortune peut aider au développement de l'intelligence, mais ce n'est point sous cette forme, et un émolument, de quelque nom qu'on le décore, traitement, indemnité, jetons de présence, frais de déplacements, n'ajoute en soi rien aux lumières de la personne. Il n'a de réflexion que sur sa bourse.

Une décision identique à celles qui frappèrent les délibérations des conseils généraux de la Seine et des Bouches-du-Rhône a été appliquée à des délibérations du conseil général du Nord des 12 avril et 1er septembre 1899. En avril, l'assemblée départementale avait arrêté le principe d'une rétribution pour ses membres non domiciliés au chef-lieu, et nommé une commission qui devait, à la session d'août, établir des propositions relatives au *quantum* de l'indemnité à attribuer aux conseillers de cette catégorie. Au cours de la session d'août,

elle inscrivit au chapitre des dépenses l'allocation d'une somme globale de 10,000 francs, à répartir par parts de 200 francs, à chaque conseiller y ayant droit. Dans l'espèce, le préfet avait paru donner une approbation implicite, car il ne fit en séance ni protestation ni réserves. L'attitude du chef de l'administration départementale s'expliquait par un précédent de nature à impressionner son esprit. Postérieurement à l'annulation de sa délibération de 1894, le conseil général de la Seine avait de nouveau voté une allocation de ce genre, et sa délibération obtint la sanction du Gouvernement. Ainsi les premiers organes exécuteurs de la loi n'estimaient pas qu'elle fût suffisamment claire pour restreindre sur ce point la liberté des conseils généraux, et dans le doute ils se manifestaient pour cette liberté. Certains en tirèrent la conclusion qu'on avait exagéré la portée des décisions législatives, qu'elles signifiaient simplement que le Parlement se désintéressait de la question et entendait en laisser la solution aux assemblées départementales, seules qualifiées pour prononcer à leur titre de représentants des intérêts locaux; tout au moins qu'il attendait de voir comment se comporterait à cet égard leur majorité, afin de statuer définitivement par un texte non ambigu, après cette expérience ; que dès lors il convenait de permettre aux conseils généraux de faire usage du droit reconnu par le Gouvernement au conseil général de la Seine. C'était une thèse spécieuse et soutenable, en raison, sinon en stricte légalité.

Si les conjonctures politiques imposent quelquefois aux Cabinet des évolutions et, selon le mot pittoresque d'un ancien président du Conseil, la nécessité de changer leur fusil d'épaule, il ne semble pas qu'il puisse en aller de même de la loi, qui devrait être uniforme dans son application, sans considération des personnes ou des circonstances, et les agissements ministériels que nous venons de signaler créent certainement une équivoque, un trouble qu'il conviendrait peut-être de faire cesser par voie législative. Quelle que soit l'autorité du Conseil d'Etat, elle n'est pas celle de la loi. La jurisprudence peut combler des lacunes de la législation, l'orienter vers des solutions définitives, mais elle est en somme une opinion, non une volonté, et elle accomplit parfois des retours

sur elle-même. Ses changements se justifient sans doute par des raisons sérieuses et ne sont point un pur effet de la mobilité humaine, mais ils ne vont point d'ordinaire sans apporter quelques perturbations. Un petit bout de texte net et précis vaut mieux que les plus savantes déductions juridiques. Il fait éviter les incertitudes et les divergences d'appréciation, non seulement entre des autorités différentes, ce qui provoque souvent des conflits, mais chez une même autorité, laquelle est exposée par suite de ses variabilités à perdre de son prestige.

6. Les conseils généraux dans leur ensemble ont paru estimer qu'il leur était interdit de s'attribuer un traitement ou une indemnité, à en juger du moins par leur abstention. Sauf les cas très exceptionnels que nous avons cités, il ne s'est, pas à notre connaissance, produit dans leur sein de motion en faveur d'une dépense qui se traduirait immanquablement par un nouvel impôt à mettre à la charge des contribuables. Il faudrait en effet en venir finalement à une imposition pour parer au découvert que la dépense occasionnerait dans le budget départemental. On peut présumer qu'elle rencontrerait un accueil peu enthousiaste chez nos populations déjà accablées de contributions. En tout cas, si les conseillers généraux désirent être assimilés en principe sous ce rapport aux membres du Parlement, il conviendrait sans doute qu'ils s'en expliquassent franchement devant leurs électeurs, qu'ils en fissent sans ambages la déclaration dans leurs professions de foi et circulaires, celui qui paie ayant le droit de savoir où passera son argent. C'est peut-être, après tout, en procédant ainsi qu'ils aboutiraient le plus sûrement. En l'état actuel des choses, étant donnés la pensée manifeste du législateur, les errements consécutifs de la jurisprudence, ils ne sauraient légitimement toucher une somme quelconque à raison de l'exercice normal de leur mandat qu'en vertu de souscriptions volontaires que feraient entre eux leurs électeurs pour les désintéresser, et dont aucune loi ni la morale ne prohibent un tel emploi.

7. On voit tous les jours des comités se charger des frais d'une élection. Qu'est-ce donc qui les empêcherait de mettre la main à la poche, afin de continuer leurs secours à celui qu'ils auraient choisi pour les représenter? Le fait ne serait pas

d'ailleurs sans exemple. On en trouve des précédents sous le régime censitaire, où les électeurs vinrent quelquefois en aide de cette manière à des hommes politiques qui, sans ce subside, n'auraient pu désormais figurer dans les Chambres. Cela serait arrivé notamment pour le plus réputé de nos orateurs depuis Mirabeau, Berryer, à une époque où le délabrement de ses affaires privées menaçait de lui fermer la tribune parlementaire. Son parti se cotisa d'un bout de la France à l'autre et lui fit don d'un important domaine, grâce auquel il put conserver son siège de député. Ses amis témoignaient par cet hommage de leur reconnaissance pour les services que sa parole avait rendus au parti et de leur virile volonté de continuer le combat sous la direction d'un chef de si puissante envergure, et leurs adversaires ne les raillèrent point, jugeant cette conduite parfaitement légitime, sensée et opportune.

Nul certes n'est tenu de remplir une fonction élective, et en l'acceptant on en épouse les charges à ses risques et périls. En général on y trouve des compensations qui font passer sur les inconvénients et quelquefois même en fin de compte de réels avantages. Le nombre est considérable des anciens sénateurs et députés, ou conseillers généraux, qui ont obtenu des trésoreries générales, des recettes particulières, des perceptions, des entrepôts de tabacs, voire même des recettes buralistes, et des places dans d'autres administrations, pour reconnaître les services rendus par eux dans les fonctions électives.

Mais un citoyen modeste, qui ne demande qu'à rester tranquille à son foyer, peut se sentir moralement obligé de se soumettre au suffrage du public, et lorsque le manque de ressources personnelles ne permettrait pas à l'élu d'y déférer, il n'y aurait que justice de la part de ses commettants à lui en procurer les moyens par une contribution libre et spontanée, qui n'humilierait pas l'un et honorerait les autres.

CH. ROUSSEL,
Conseiller d'Etat.

MONTESQUIEU

ET

LES « CONSIDÉRATIONS SUR LA GRANDEUR DES ROMAINS » (1)

SOMMAIRE. — I. Ce que les papiers de Montesquieu peuvent nous enseigner sur les *Considérations*. — II. Indications des documents à utiliser. — III. Changements que Montesquieu fit ou songea à faire à son œuvre. — IV. Les *Considérations* sont la démonstration, par l'histoire romaine, de la folie des grandes conquêtes.

I

L'intérêt que présentent les archives de La Brède à l'égard des *Considérations sur les Causes de la Grandeur des Romains et de leur Décadence* diffère complètement de celui qu'elles offrent par rapport aux *Lettres persanes*.

Pour le premier chef-d'œuvre de Montesquieu, elles font connaître la forme définitive que l'auteur avait entendu lui donner. Sans elles, on ignorerait encore quelles lettres il avait, en dernier lieu, voulu comprendre dans le recueil, et à quel texte de ces lettres il s'était arrêté sans retour. La mort, en effet, l'avait empêché de publier lui-même l'édition *ne varietur* qu'il avait très soigneusement préparée en 1754.

Au contraire, quant aux *Considérations*, dès 1748, c'est-à-dire treize à quatorze ans après l'apparition du livre, il en fit paraître une « nouvelle édition, revue, corrigée et augmentée (2) ». Or rien de ses papiers inédits ne permet de croire qu'il ait eu plus tard l'intention d'introduire dans l'ouvrage des modifications plus ou moins sérieuses. Les variantes que l'on trouve dans les textes imprimés après son décès semblent être absolument arbitraires et malencontreuses le plus souvent.

(1) Cet article reproduit les parties essentielles de l'*avant-propos* de l'édition des *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, que l'Imprimerie Nationale a préparée pour l'exposition de 1900.

(2) *Considérations sur les Causes de la Grandeur des Romains et de leur Décadence*, nouvelle édition, revue, corrigée et augmentée par l'Auteur..., A Paris, chez Guillyn..., 1748.

Loin d'avoir à proposer ici des leçons inconnues, nous n'aurons qu'à défendre le texte de 1748 contre les corrections inintelligentes dont il a été l'objet.

On n'en trouve pas moins dans les archives de La Brède des indications d'une haute importance pour les éditeurs du livre que Montesquieu appelait familièrement *Mes Romains*.

Ce sont, tout d'abord, des renseignements de détail sur la genèse d'un grand nombre des idées qu'on y rencontre, et sur les changements que le texte a subis ou faillit subir.

Mais les documents que nous avons en main ont surtout le mérite de nous édifier sur le dessein que se proposait l'auteur en rédigeant son œuvre. L'assertion paraîtra sans doute paradoxale. Nous oserons dire, cependant, que la plupart des nombreux critiques de Montesquieu, en appréciant ses *Considérations*, ont méconnu l'objet même de ce traité classique.

C'est là un des points, et le plus curieux peut-être, que nous espérons établir au moyen des divers manuscrits dont nous allons maintenant donner une idée sommaire, avant d'en tirer les notions nouvelles qu'on en peut induire.

II

Parmi les manuscrits que l'on conserve à La Brède, il en est un seul qui se rapporte exclusivement aux *Considérations sur la Grandeur des Romains*.

Montesquieu possédait une série de registres où il avait l'habitude de consigner la plupart des faits et des idées qu'il pensait utiliser tôt ou tard dans ses écrits. Sur l'un d'eux, qui subsiste encore, sont notés les changements qu'il se proposa de faire subir à son deuxième chef-d'œuvre, aussitôt après la publication du livre. C'est à cette époque, du moins, que remonte, selon nous, le travail de revision dont le texte nous est heureusement parvenu. On y trouve, en effet, le brouillon de l'*Errata* annexé au troisième état de l'édition princeps (1). De plus, quelques-unes des additions qui y sont indiquées trahissent, par une vivacité de ton très exceptionnelle, la pre-

(1) *Diverses Corrections de mes « Considérations sur les Romains »*, pages 43 et 44.

mière surprise d'un auteur qui se voit mal compris et mal apprécié par la critique (1).

Le registre que nous mentionnons a 4 centimètres d'épaisseur sur 24 de hauteur et 18 de largeur. Il était à l'origine (sans parler de deux gardes aux couleurs voyantes) composé de deux cent trente-deux feuillets de papier blanc. De ces feuillets, il en a été coupé cinq et mutilé trois. Une reliure solide, en veau fauve, protège le volume. Le dos est orné de dorures, mais n'a pas de titres.

Sur la 1re page, une main moderne a écrit quelques lignes au crayon. Le travail de Montesquieu ne commence qu'au 2e feuillet et s'arrête au recto du 87e. Les 385 pages qui suivent sont restées en blanc.

En tête de la 3e page, on lit ces huit mots : *Diverses Corrections de mes « Considérations sur les Romains »*. Puis vient immédiatement l'indication de changements à faire à la page 45 de l'édition princeps. Les corrections qui se rapportent au commencement de l'ouvrage sont insérées plus loin. C'est au recto du 4e feuillet, par exemple, qu'on rencontre deux remarques visant, l'une, la page 21, l'autre, la page 3, et, entre les deux, un vers et une moitié de vers d'Horace destinés à servir d'épigraphe aux éditions ultérieures des *Considérations*. L'auteur a noté visiblement ses observations critiques à mesure qu'elles lui venaient à l'esprit. Aussi la dernière n'a-t-elle trait qu'à la page 128, alors que le texte du livre n'en compte pas moins de 277, et que les 149 pages de la fin ont été revues et amendées avec autant de sollicitude que les précédentes.

Tout le travail est écrit de la main de Montesquieu, sauf un long morceau, un chapitre additionnel, inséré par un copiste au 37e feuillet et aux deux suivants.

C'est encore Montesquieu lui-même qui a dû rayer presque toutes les corrections de notre registre, après les avoir utilisées plus ou moins dans l'édition de 1748, et qui a marqué celles qu'il adopta, au moins provisoirement, en inscrivant *Mis* en marge. Ces annotations sont, d'ailleurs, quelquefois trompeuses. On aurait tort d'en conclure que tous les changements

(1) *Diverses Corrections*, pages 3 et 37, où l'on retrouve la même citation d'Horace.

qu'elles visent aient passé effectivement dans le texte définitif de l'œuvre.

Nous n'insisterons pas davantage ici sur le seul manuscrit de La Brède qui n'ait trait qu'aux *Considérations sur la Grandeur des Romains*, ainsi que nous l'avons dit plus haut.

Moins intéressant pour nous en est un autre dont le titre semble nous promettre bien plus qu'il ne donne. Il est formé de deux cahiers de papier non cousus. Sur la première page, on lit : *Remarques sur dès* (sic) *certaines Objections que m'a faites un Homme qui m'a traduit « Mes Romains » en Angleterre.*

A part cinq ou six lignes qui sont autographes, le manuscrit est de la main d'un secrétaire, et d'un secrétaire des plus ignorants, auquel Montesquieu a dicté les *Remarques*.

Elles sont, d'ailleurs, presque toutes relatives à l'*Esprit des Lois*. Une seule a pour objet l'examen d'un passage des *Considérations*.

Des renseignements d'une tout autre importance nous sont fournis par les trois registres que Montesquieu désignait sous le titre de *Mes Pensées*.

Ils nous apprennent que le Président enchâssa dans ses *Romains* des réflexions qu'il avait faites et formulées bien avant de travailler à ce livre; qu'en revanche il en retrancha des fragments nombreux qu'il y avait destinés tout d'abord; et qu'il sacrifia même, à l'occasion, plus d'un morceau achevé pour n'en conserver qu'une ou deux lignes, en artiste qui sait subordonner les détails à l'ensemble de son œuvre.

C'est aussi dans les *Pensées* (manuscrites), au IIe tome, qu'on rencontre, outre une liste de changements à faire aux *Considérations* (1), l'épigraphe que l'auteur choisit en dernier lieu pour cet ouvrage (2), et qu'il eut bien tort de ne point imprimer en tête du volume, dont elle révèle si nettement l'idée-mère, comme nous le montrerons plus loin.

Nous devons signaler enfin les notes et les mémoires qui se réfèrent aux pérégrinations de Montesquieu hors de France. Ils ont été récemment publiés sous le titre général de *Voya-*

(1) *Pensées*, tome II, folio 235.
(2) *Pensées*, tome II, folio 230.

ges (1). Grâce à eux, on peut découvrir l'origine d'un certain nombre de remarques que l'on trouve dans la *Grandeur des Romains*, et que l'on est presque étonné d'y voir. Tels sont les passages sur les destinées éventuelles de Berne, sur la misère des *Lazzaroni* et sur les mines du Hartz (2). En les rédigeant, l'auteur ne faisait que se souvenir d'incidents qui l'avaient frappé pendant son séjour en Italie et en Allemagne (3).

III

S'il est très probable que les *Lettres persanes* furent publiées d'abord en Hollande (4), le fait ne saurait être douteux pour les *Considérations sur la Grandeur des Romains*. Nous avons à cet égard le témoignage explicite du père Castel, qui corrigea les épreuves de l'ouvrage (5). Le conseiller littéraire ou plutôt théologique de Montesquieu nous apprend, en outre, que le comte Van Hoey, ambassadeur des Pays-Bas en France, servit d'intermédiaire entre l'auteur et l'imprimeur de l'édition princeps.

Cette édition est sûrement celle dont le titre porte la mention : « A Amsterdam, chez Jaques (*sic*) Desbordes, 1734 ». Il n'y en a point qui n'ait une date plus récente. Nous la connaissons, d'ailleurs, en trois états, dont le second et le dernier se distinguent du premier par des variantes qui ont passé dans le texte de toutes les autres éditions connues.

Quelques-uns de ces changements furent imposés par la Censure. Mais beaucoup d'entre eux sont des corrections faites librement par l'auteur, qui ne devait point s'en tenir à cette revision-là. L'histoire des *Considérations*, comme celle des *Lettres persanes*, montre le soin, la passion, la conscience admirables, avec lesquels Montesquieu amendait ses œuvres.

Le tirage de l'édition princeps était à peine achevé sans

(1) *Voyages de Montesquieu*, publiés par M. le baron Albert de Montesquieu (Bordeaux, G. Gounouilhou, 1894-1895).

(2) *Considérations...*, chapitres IX, XIV et XVII.

(3) *Voyages de Montesquieu*, tome I, page 187, et tome II, pages 20 et 215, etc.

(4) Voyez l'*Avant-Propos* de notre édition des *Lettres persanes*, pages V, X et XIII.

(5) *L'Homme moral opposé à l'Homme physique de Monsieur R...* (Toulouse, 1756), page 101.

doute, lorsqu'on en remplaça six ou sept feuillets, pour faire disparaître des fautes typographiques ou des expressions moins heureuses. Quelques exemplaires seulement ne subirent point cette modification. Pour les reconnaître, on n'a qu'à voir, au haut de la page 5, si l'on y trouve, dans une phrase sur Tarquin le Superbe, la leçon originale : « son nom *a servi de topique à tous les* orateurs », au lieu de : « son nom *n'a échappé à aucun des* orateurs ».

Mais les corrections purement grammaticales ou littéraires laissaient subsister les passages qu'à Paris la Censure estimait scandaleux au point de vue moral ou politique. Pour que l'ouvrage pût entrer en France, il fallut y insérer de nouveaux cartons. C'est alors qu'on supprima un éloge du suicide et deux appréciations peu flatteuses pour l'Espagne, qui ne se rencontrent plus dans le troisième état de l'édition princeps.

Une table d'*errata*, visant surtout des détails minutieux, fut du même coup ajoutée au livre.

Quand la *Grandeur des Romains* eut paru, les critiques de profession en rendirent compte en France. Mais les œuvres de Montesquieu sont des os à moelle qui résistent aux dents impatientes ou creuses. Comment de simples gazetiers auraient-ils pris le temps et la peine de comprendre, avant de l'apprécier, l'écrit d'un auteur qui exprime ses pensées plutôt qu'il ne les expose ? Leur affaire était de gagner « quelques pièces de vingt et quatre sols (1) ». De là, bien des jugements hâtifs, superficiels ou ineptes.

Montesquieu s'en émut très vivement, même plus qu'il n'aurait dû. Susceptible, comme tout artiste, il se promit de mettre en tête de son ouvrage une épigraphe vengeresse et l'inscrivit sur le registre des *Corrections* (2). Mais, en sage qu'il était, il l'y laissa, quand les éditions nouvelles parurent. Sa rancune était apaisée. Le succès du livre auprès du public compétent l'avait, d'ailleurs, consolé des injustices de la critique.

(1) *Pensées*, tome III, folio 342.

(2) *Diverses Corrections*, page 3. Cette épigraphe se composait d'un vers et d'un demi-vers empruntés à la 10e satire du Ier livre des *Satires* d'Horace :

Men' moveat cimex Pantilius? aut crucier quod
Vellicet absentem?

Nous serions disposé à croire que ce fut à propos des *Considérations* qu'il consigna, au tome II, folio 16, de ses *Pensées* (manuscrites), la réflexion suivante :

« Le succès de ce livre a pleinement rempli mon ambition, puisque toutes les critiques que l'on a faites, après un mois de vie ou d'engourdissement, sont ensevelies dans la nuit éternelle du *Mercure*, avec les énigmes et les relations des gazetiers :

« *Hoc miseræ plebi stabat commune sepulchrum.* »

Mais l'auteur des *Considérations* était trop modeste pour se croire infaillible. Tout en s'irritant des censures niaises ou perfides, il savait écouter docilement les objections sérieuses. On sait que lui-même épluchait passionnément ses ouvrages.

Il se mit donc à revoir, ligne par ligne, le volume qu'il venait de publier et nota, sur le registre que nous décrivions tout à l'heure, les corrections qu'il comptait introduire dans les réimpressions prochaines de la *Grandeur des Romains*. Ce premier travail lui servit plus tard, lorsqu'il prépara l'édition de 1748. Toutefois, un certain nombre des amendements qu'il se proposait de faire en 1734 ou 1735 ne furent pas retenus dans le texte définitif du livre.

Parmi ces changements qu'il ne réalisa point, les plus curieux sont relatifs à la coupe et au nombre des chapitres. Ils devaient résulter d'un remaniement de quelques parties des *Considérations*. Montesquieu songea, en effet, à fondre dans ce traité, plus ou moins complètement, les paragraphes I, II, III, IV, VI, VII, VIII, et XIII de l'opuscule qu'il avait rédigé naguère sur la *Monarchie universelle en Europe* (1). Il eût, de la sorte, accentué le sens politique de son œuvre. Mais il en eût, en revanche, compromis l'unité et le caractère si original.

Du reste, pendant treize à quatorze ans, il laissa publier des éditions successives de ses *Romains* absolument conformes à l'édition princeps en son troisième état. Sa pensée était ailleurs. Il avait entrepris et voulait terminer l'*Esprit des Lois*, où il comptait présenter le tableau de ses idées politiques et sociales.

(1) *Deux Opuscules de Montesquieu*, publiés par le baron de Montesquieu (Bordeaux, G. Gounouilhou, 1891), page 11.

Ce ne fut que lorsqu'il eut achevé ce monument de son génie qu'il se remit aux *Considérations,* pour en arrêter sans retour le fond et la forme.

L'édition de 1748, fruit de cette revision suprême, se distingue des précédentes par des corrections de style et surtout par des rectifications, qui visent les idées comme les faits. Un certain nombre de notes y sont reportées dans le corps du texte; dont plusieurs alinéas sont également transposés. On y relève en quelques endroits des références additionnelles et même des développements nouveaux.

Ces divers remaniements ont eu pour effet d'allonger l'ouvrage de vingt et une pages, sans compter l'*Index* qu'on y adjoignit alors, pour la commodité des lecteurs.

L'édition ainsi « revue, corrigée et augmentée » fut reproduite à plusieurs reprises, presque lettre pour lettre, du vivant de Montesquieu, notamment à Lausanne, en 1749, et à Édimbourg, en 1751. Elle servit aussi de modèle pour la réimpression qui parut avec la mention : « A Paris, chez Guillyn..., 1755 ». Mais, à la même date et dans la même ville, fut publiée, chez Siméon-Prosper Hardy, une autre édition qui diffère assez de celle de 1748.

Nous ne saurions qu'approuver les corrections de fautes d'orthographe qu'on y a faites ; mais les autres changements nous paraissent discutables et purement arbitraires. A quoi bon modifier la rédaction de certains passages qu'on ne rend pas meilleurs, loin de là? De quel droit reprend-on le texte de l'édition princeps, quand l'auteur a cru devoir l'amender? Pourquoi ajouter au chapitre XIII une note empruntée au registre des *Corrections* (1), mais non insérée par Montesquieu dans l'édition de 1748? Toutes ces variantes sentent furieusement « la témérité des libraires (2) », spéculant sur le goût ou sur la curiosité du public.

Il en est surtout ainsi pour l'idée de rétablir dans le chapitre XI l'apologie du suicide. Rien ne me semble moins conforme aux intentions dernières du Président. Ne s'était-il pas récemment, en 1754, prononcé contre le meurtre de soi-même

(1) *Diverses Corrections,* p. 21.
(2) Voyez l'*Avant-Propos* de notre édition des *Lettres persanes,* page XIV.

dans une lettre nouvelle, intercalée par lui dans le recueil des *Lettres persanes* (1) ?

IV

Il est très fâcheux pour un grand nombre de critiques qu'ils ne sachent pas lire. A cet égard, ils ressemblent à Voltaire. N'a-t-on pas reproché au trop spirituel écrivain de refaire les livres qu'il devait juger, et puis de juger des livres qu'il avait faits lui-même (2) ?

Montesquieu a publié un volume sous le titre de *Considérations sur les Causes de la Grandeur des Romains et de leur Décadence*. Presque tous les critiques ont traduit : *Histoire philosophique de Rome*. Ensuite, ils ont comparé cette *Histoire* aux ouvrages soi-disant semblables ; ils se sont étonnés de n'y trouver rien sur tel évènement ou sur telle institution ; et même ils ont déclaré qu'ils ne saisissaient point l'ordre, la succession des chapitres. Ils paraissent ne s'être point doutés qu'ils étaient en présence d'une œuvre originale par la forme comme par le fond, politique autant qu'historique, ne rentrant dans aucun genre classiquement défini, non plus (soit dit en passant) que les *Lettres persanes*, qui sont autre chose qu'un simple roman, ou que l'*Esprit des Lois*, qui n'est point un traité de jurisprudence ordinaire. Quelque net et explicite que fût le titre du livre, ils n'ont pas su éviter une assimilation inexacte.

En revanche, ils se sont complus à dresser la liste des auteurs anciens et modernes, connus ou inconnus, dont Montesquieu pourrait bien s'être inspiré. — N'a pas qui veut des idées personnelles ! — Toutefois, et bien qu'ils se soient appliqués à cette recherche ardue, nous croyons qu'ils n'ont point relevé le nom de Flavio Blondi. L'omission est regrettable. Hâtons-nous de révéler que les traités de cet illustre érudit du xve siècle figurent sur le catalogue de la Bibliothèque de La Brède (3). Or,

(1) Lettre de Montesquieu à l'abbé de Guasco, du 8 août 1752.

(2) C'est la 77e *Lettre persane*.

(3) Dans le *Catalogue* de la Bibliothèque de La Brède, à la page 471, on lit : « Blondi (Flavii). *De Roma triumphante Libri decem ; Romæ instauratæ Libri tres ; De Origine ac Gestis Venetorum Liber ; Italia illustrata in Regiones seu Provincias divisa* xym ; *Historiarum ab inclinato Imperio Rom. Decades tres.* (*Basileæ*, Froben,

l'un d'eux est relatif à la grandeur, un autre, à la décadence de Rome. Aurait-il suffi, par hasard, de souder ces deux traités pour composer, sauf retouches, le second chef-d'œuvre de Montesquieu ?

Mais, parmi ses inspirateurs prétendus, il en est un auquel on a attribué sur lui une influence plus que contestable. C'est Bossuet. Peu s'en faut que certains éditeurs de la *Grandeur des Romains* ne représentent cet ouvrage comme une sorte d'amplification de quelques chapitres du *Discours sur l'Histoire universelle*. Prenez les deux livres, et lisez-les avec soin ! Vous verrez qu'ils ne s'accordent que sur les points où il est impossible de ne pas avoir le même avis : les vertus militaires des légions ou la sagesse politique du Sénat, par exemple. Sur les questions douteuses et graves, ils se contredisent constamment et si bien, parfois, que telle phrase des *Considérations* semble viser tel passage du *Discours*, pour le réfuter. S'agit-il de remonter à la cause de la décadence de Rome ? Bossuet la voit « dans la jalousie perpétuelle... des Plébéiens contre les Patriciens (1) ». A quoi Montesquieu répond : « On n'entend parler dans les auteurs que des divisions qui perdirent Rome ; mais on ne voit pas que ces divisions y étaient nécessaires, qu'elles y avaient toujours été, et qu'elles y devaient toujours être (2) ». Le dissentiment des deux auteurs n'est pas moindre lorsqu'ils apprécient les effets de la conquête romaine : l'un assure que « les Romains rendaient meilleurs « tous les pays qu'ils prenaient (3) » ; l'autre estime que leur domination fut « fatale à l'Univers (4) ». Ces citations qu'il serait facile de multiplier, montrent dans quelle mesure le Président s'est inspiré de l'Évêque de Meaux.

Il serait puéril de prétendre que l'auteur de l'*Esprit des Lois* n'ait rien appris de personne. Lui-même aimait à citer ses sources de faits et d'idées. Nous trouvons, au contraire, une

1559). Fol., 1 vol. » Le dernier traité est également cité dans le registre que Montesquieu appelait son *Spicilegium* (folio 435 v°). C'est lui, du moins, qui semble y être désigné ainsi : *Flavius Blondus (De la Décadence de l'Empire romain)*.

(1) *Discours sur l'Histoire universelle*, IIIe partie, chapitre VI.

(2) *Considérations*, chapitre IX.

(3) *Discours*, IIIe partie, chapitre VI.

(4) *Considérations*, chapitre Ier.

preuve de son génie dans le fruit qu'il tirait de ses lectures. Il est très possible que telles lignes assez insignifiantes de Platon ou de Machiavel aient fait naître dans son esprit certaines de ses théories les plus célèbres. Seulement, quand le philosophe d'Athènes ou le publiciste de Florence écrivaient les passages du *Traité des Lois* ou des *Discours sur Tite-Live* auxquels nous faisons allusion, eux-mêmes ne se doutaient guère des vérités fécondes qu'un autre penseur saurait découvrir dans des phrases banales à leurs propres yeux.

C'est par sa puissance de généralisation surtout que Montesquieu fut créateur ou, pour mieux dire, inventeur : une étincelle du dehors faisait jaillir en lui une flamme éclatante.

Nous ne serions point surpris que quelques mots de ce Florus dont il goûtait tant le petit livre ne fussent comme le germe des *Considérations*. Dans l'*Epitome*, on trouve : « *Ac nescio an satius fuerit populo romano Sicilia et Africa contento fuisse, aut his etiam ipsis parcere, dominanti in Italia sua, quam eo magnitudinis crescere ut viribus suis conficeretur* (1) ». Ne serait-ce pas en lisant cette observation, si conforme à ses principes, sur les extensions des États, que Montesquieu projeta de mettre en lumière la folie des vastes conquêtes, par l'exemple du peuple conquérant entre tous ?

Déjà Machiavel avait dit que les agrandissements de territoires étaient une cause de ruine plutôt que de grandeur pour les Républiques mal organisées (2). Mais il avait ajouté qu'il en était autrement pour les États qui sauraient suivre les principes des Romains. En démontrant le contraire, Montesquieu s'attaquait donc à « ce grand homme (3) », dont il admirait profondément le génie. Quoiqu'il se fût pénétré de ses œuvres, il combattait ses doctrines lorsqu'elles lui paraissaient dangereuses. Avant de s'en prendre à une théorie particulière des *Discours sur Tite-Live*, il avait composé une réfutation d'ensemble, bien qu'indirecte, de ce livre du *Prince*, où Machiavel a idéalisé la figure de César Borgia (4).

(1) *Julii Flori Epitomæ...* (Lejpsick, B.-G. Teubner, 1879), p. 64.

(2) *Discours sur les Décades de Tite-Live*, livre II, chapitre XIX.

(3) *De l'Esprit des Lois*, livre VI, chapitre V.

(4) On trouvera ce qu'il reste de la réfutation de Montesquieu dans les *Pensées et Fragments inédits de Montesquieu*, publiés par M. le baron Gaston de Montesquieu (Bordeaux, G. Gounouilhou, 1899), tome Ier, pages 417 et suivantes.

A l'époque où il se mit à rédiger les *Considérations*, le problème des conquêtes le préoccupait depuis quelque temps. Il venait sans doute d'achever et de faire imprimer ses *Réflexions sur la Monarchie universelle*, dont il supprima l'édition lui-même. Or, voici en quels termes cet opuscule débute :

« C'est une question qu'on peut faire si, dans l'état où est actuellement l'Europe, il peut arriver qu'un peuple y ait, comme les Romains, une supériorité constante sur les autres ».

Réflexions et *Considérations* furent inspirées par un même sentiment : la haine des grandes extensions territoriales. Il est donc tout naturel que Montesquieu ait eu, un instant, l'idée de fondre, en partie, son étude sur la *Monarchie universelle* dans son traité sur la *Grandeur des Romains*. On relèverait, d'ailleurs, plus d'une ressemblance de détail entre les deux ouvrages.

Mais il nous faut démontrer ce que nous venons d'admettre par avance dans les pages précédentes : que les *Considérations* ont pour objet d'établir, par l'histoire romaine, comment les conquêtes exagérées ont pour effet de perdre les États qui les font.

Dans le tome II de ses *Pensées* (manuscrites) (1), Montesquieu lui-même nous révèle son dessein. Il y donne une liste des épigraphes qu'il avait choisies pour ses œuvres principales. Celle de la *Décadence des Romains* (*sic*) est le commencement d'un vers pris à un auteur du IVe siècle. Après avoir dit, dans son poème contre Rufin :

Tolluntur in altum,

Claudien avait ajouté :

Ut lapsu graviore ruant!

Imprimés en tête des *Considérations*, ces quatre mots en résumaient la morale.

La réflexion lugubre qu'ils expriment est tellement la pensée essentielle du livre qu'on l'y trouve développée magnifiquement dans un alinéa qui est comme la clé de voûte de l'œuvre entière. Les critiques avisés ont été frappés par l'ampleur de

(1) *Pensées*, tome II, folio 230 v°.

ce morceau (1). Montesquieu lui-même en a indiqué l'importance. « C'est ici, dit-il, qu'il faut se donner le spectacle des choses humaines (2) ». Puis il continue : « Qu'on voie dans l'histoire de Rome tant de guerres entreprises, tant de sang répandu, tant de peuples détruits, tant de grandes actions, tant de triomphes, tant de politique, de sagesse, de prudence, de constance, de courage ; ce projet d'envahir tout si bien formé, si bien soutenu, si bien fini ; à quoi aboutit-il, qu'à assouvir le bonheur de cinq ou six monstres ? Quoi ! ce Sénat n'avait fait évanouir tant de rois que pour tomber lui-même dans le plus bas esclavage de quelques-uns de ses plus indignes citoyens, et s'exterminer par ses propres arrêts. *On n'élève donc sa puissance que pour la voir mieux renversée ?* Les hommes ne travaillent à augmenter leur pouvoir que pour le voir tomber contre eux-mêmes dans de plus heureuses mains ? »

Cette explosion est préparée dans les chapitres antérieurs par le retour périodique de la même idée, exprimée plus discrètement :

« Les puissances établies par le commerce peuvent subsister longtemps dans leur médiocrité ; mais leur grandeur est de peu de durée » (Chapitre IV).

« Ce furent les conquêtes mêmes d'Annibal qui commencèrent à changer la fortune de cette guerre » (Chapitre IV).

« L'empire des Perses et celui de Syrie ne furent jamais si forts que celui des Parthes, qui n'avait qu'une partie des provinces des deux premiers » (Chapitre V).

« Il y a de certaines bornes que la Nature a données aux États pour mortifier l'ambition des hommes » : témoin l'histoire des Romains, des Parthes et des Turcs (Chapitre V).

« Ce fut alors que Pompée, dans la rapidité de ses victoires, acheva le pompeux ouvrage de la grandeur de Rome : ... le pouvoir n'augmenta pas, et la liberté publique n'en fut que plus exposée » (Chapitre VII).

« Lorsque la domination de Rome était bornée dans l'Italie, la République pouvait facilement subsister » (Chapitre IX).

(1) Villemain, *Tableau de la Littérature au dix-huitième Siècle* (Paris, Didier, 1855), tome I, page 346.

(2) *Considérations*, chapitre xv, 10e alinéa.

« Si la grandeur de l'Empire perdit la République, la grandeur de la Ville ne la perdit pas moins » (Chapitre IX).

« Ce fut uniquement la grandeur de la République qui fit le mal » (Chapitre IX).

Arrêtons ici ces citations, qui font l'effet de glas funèbres.

Du reste, même après avoir paraphrasé l'hémistiche de Claudien, Montesquieu ne cesse point de rappeler les inconvénients des conquêtes :

« Ainsi, comme la grandeur de la République fut fatale au gouvernement républicain, la grandeur de l'Empire le fut à la vie des Empereurs » (Chapitre XV).

« Ainsi, quoique l'Empire ne fût déjà que trop grand, la division qu'on en fit le ruina » (Chapitre XVII).

« Voici, en un mot, l'histoire des Romains : ils vainquirent tous les peuples par leurs maximes ; mais, lorsqu'ils y furent parvenus, leur République ne put subsister : il fallut changer de gouvernement ; et des maximes contraires aux premières, employées dans ce gouvernement nouveau, firent tomber leur grandeur » (Chapitre XVIII).

« Ces conquêtes qui avaient pour cause non la force de l'Empire, mais de certaines circonstances particulières, perdirent tout » (Chapitre XX).

Et notre auteur redoutait les extensions violentes non moins dans l'ordre spirituel et religieux que dans l'ordre matériel et civil :

« Mais ce qui fit le plus de tort à l'état politique du gouvernement fut le projet qu'il conçut de réduire tous les hommes à une même opinion sur les matières de religion, dans des circonstances qui rendaient son zèle entièrement indiscret (1). »

Puis Montesquieu nous expose que l'intolérance de Justinien affaiblit l'Empire « du côté par où, quelques règnes après, les Arabes pénétrèrent » pour détruire le Christianisme.

Lorsqu'on cherche dans les *Considérations*, au lieu d'une *Histoire romaine*, qu'elles n'ont jamais été, ni dû être, une démonstration, par l'histoire romaine, de la vanité des gran-

(1) *Considérations*, chapitre xx.

des conquêtes, on saisit aisément l'ordre des chapitres, bien que certains critiques n'aient pas su s'en rendre compte.

Prenons le commencement, qu'on a censuré bien des fois.

Montesquieu y montre d'abord : que les Romains étaient voués à « une guerre éternelle et toujours violente » pour des raisons politiques et économiques (Chapitre Ier); qu'ils « mirent tout leur esprit » à perfectionner l'art de la guerre (Chapitre II) ; et que leur état social leur permit longtemps d'entretenir de bonnes et de nombreuses armées (Chapitre III).

Dans ces conditions, ils purent vaincre les Gaulois, Pyrrhus, Carthage, les villes grecques, les rois de Macédoine, de Syrie, etc. (Chapitres IV et V).

La prudence du Sénat vint, d'ailleurs, puissamment en aide à la bravoure des légions (Chapitre VI).

Un seul prince, Mithridate, « mit en péril » la fortune de Rome, mais ne put l'empêcher d'unir « au corps de son empire des pays infinis » (Chapitre VII).

Avant la conquête de « l'Univers », les divisions perpétuelles que provoquèrent les rivalités des Plébéiens, d'une part, et des Patriciens ou des Nobles, de l'autre, n'aboutirent, en somme, qu'à la correction des abus, grâce au patriotisme général des citoyens (Chapitre VIII).

Ce ne furent pas elles qui perdirent ensuite la République, mais bien la grandeur de l'État : retenus pendant des années dans les pays lointains, les soldats finirent par ne reconnaître que l'autorité de leurs capitaines, dont le pouvoir était conféré à des ambitieux sans scrupules par une plèbe qui n'était plus romaine que de nom (Chapitre IX).

Ne poursuivons pas davantage cette analyse.

Dans la seconde partie du livre on voit tomber, une à une, les pierres du « pompeux » édifice que les légions et le Sénat avaient construit au prix de tant d'efforts et de constance.

Si Montesquieu déplorait les conquêtes de Rome au point de vue des vainqueurs, il les condamnait plus sévèrement encore au point de vue des vaincus. Elles furent, à son avis, (nous l'avons rappelé plus haut) « fatales à l'Univers ». Dans

le tome III de ses *Pensées* (manuscrites) (1) se trouve un curieux fragment où il développe ainsi son opinion :

« *Du superbe ouvrage des Romains.* — Si l'on pouvait douter des malheurs qu'une grande conquête apporte après soi, il n'y aurait qu'à lire l'histoire des Romains. Les Romains ont tiré le monde de l'état le plus florissant où il pût être ; ils ont détruit les plus beaux établissements pour en former un seul, qui ne pouvait se soutenir ; ils ont éteint la liberté de l'Univers et abusé, ensuite, de la leur, affaibli le Monde entier, comme usurpateurs et comme dépouillés, comme tyrans et comme esclaves ».

Bien entendu, les apologistes du régime impérial ne souscrivent point à cette sentence. Ils se plaisent à célébrer « la paix romaine » et à glorifier un gouvernement qui dota de routes, d'aqueducs, de basiliques, de temples et de théâtres, des contrées aujourd'hui plus ou moins désertes. Mais n'oublions point que la fameuse *paix romaine* fut courte et très relative : même au siècle des Antonins, les Barbares pénétrèrent jusqu'à la Piave (2), et, à partir du IIIe siècle, la guerre, étrangère ou civile, fut, en quelque sorte, permanente. Quant aux constructions de l'Arabie ou de la Numidie, laissons ingénieurs, architectes et archéologues, célébrer l'administration qui les exécuta. Sous elle, l'Italie (sans parler du reste de l'Empire) fut réduite à un état tel qu'elle n'eut plus de soldats ni de cultivateurs. Un esprit politique, comme l'était Montesquieu, ne saurait méconnaître que la mission essentielle de l'Autorité est de conserver la société qu'elle dirige, et non pas de décorer des paysages. Quand un grand peuple ou grand système de peuples en arrive à ne pouvoir plus se défendre ni se nourrir, ses institutions d'ordre privé ou public sont jugées.

H. Barkhausen
Professeur à la Faculté de droit de Bordeaux.

(1) *Pensées*, tome III, folio 55.
(2) En 167 après J.-C., les Marcomans saccagèrent Oderzo.

SÉPARATION DES POUVOIRS

ET

SÉPARATION DES FONCTIONS [1]

(*3e Article*)

SOMMAIRE. — 8. Y a-t il deux ou trois « pouvoirs » ? — Quel sens donne-t-on au mot « pouvoir » quand on parle de « séparation des pouvoirs » ?

IV

γ. — Y a-t-il un « pouvoir judiciaire » ? Y a-t-il deux ou trois « pouvoirs ? » Qu'est-ce qui constitue le « pouvoir » ? Quel sens donne-t-on au mot « pouvoir » quand on parle de « séparation des pouvoirs » ?

La question de savoir s'il existe un « pouvoir judiciaire » fait l'objet du chapitre premier de la première partie de l'ouvrage de M. Jacquelin (p. 11-12). En analysant ce chapitre, nous allons avoir l'occasion de résumer et vérifier toute sa thèse sur la séparation des pouvoirs. Il est bien entendu qu' « il s'agit ici, non de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif, mais de la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire » (p. 12).

« Presque toujours la discussion relative à l'existence du pouvoir judiciaire à titre distinct et séparé des deux autres est présentée comme une pure discussion d'école, vide de tout intérêt. » — Nous sommes d'accord avec M. Jacquelin pour reconnaître qu'elle a, au contraire, une importance capitale ; on verra que nous y rattachons même plus d'intérêts et de conséquences que lui.

« Elle domine l'existence même de la justice administrative. » — Nous dirions, nous, l'organisation de la justice administrative. Nous ajouterions qu'elle domine l'organisation de la justice judiciaire, l'organisation de toute justice, et l'existence de toute justice en ce sens que certaines organisations de la

(1) V. nos de mars-avril et de mai-juin 1900.

justice — judiciaire aussi bien qu'administrative — sont la négation de la justice : par exemple, la justice par commissions n'est plus la justice, et c'est une altération, non pas de la justice administrative, mais de la justice judiciaire, pénale. Justice administrative et justice judiciaire peuvent être organisées de façon à être ou à n'être plus la justice ; l'une et l'autre, pour être une vraie justice, doivent satisfaire aux mêmes conditions, particulièrement conditions d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif et législatif ; l'une et l'autre, si elles satisfont à ces conditions, sont un type de pouvoir juridictionnel « distinct et séparé des deux autres » pouvoirs.

« Les jurisconsultes et les publicistes qui ont écrit sur le droit constitutionnel se sont prononcés presque unanimement et sans restriction pour la théorie des trois pouvoirs, tandis qu'à l'opposé presque tous les auteurs du droit administratif ont repoussé cette théorie. N'est-ce pas là une opinion systématique, imaginée *a priori*, avec la préoccupation préconçue, quoique inavouée, de justifier, au moins théoriquement, l'institution d'une juridiction particulière ayant dans son domaine exclusif le contentieux administratif. » — Nous croyons qu'en effet les partisans de la théorie des deux pouvoirs sont dominés, peut-être à leur insu, par le désir de faire prévaloir un certain type d'organisation de la justice, non seulement administrative, mais judiciaire, et d'en faire écarter d'autres : leurs préoccupations dépassent, à notre avis, le cercle de la justice administrative. Toutefois la justice administrative est leur préoccupation principale. Si l'on veut se rendre un compte exact de leur idée sur ce point, il faut se demander quel type de justice administrative ils entendent faire prévaloir. Il y a plusieurs types possibles de justice administrative : le type de la période révolutionnaire ; le type actuel ; un type plus parfait qui comporterait l'inamovibilité et des conditions en tout semblables à celles de l'ordre judiciaire. Entre ces types il y a autant de différences qu'entre la justice par commissions et la justice pénale régulière. M. Jacquelin, dans sa seconde partie, où il traite de la séparation des fonctions, est forcé de reconnaître que la juridiction administrative, tout en restant distincte de l'ordre judiciaire, comporte des types d'organisation très divers ; dans

sa première partie où il traite de la séparation des pouvoirs, il refuse de faire aucune différence entre ces variétés d'organisation : pour lui, « une juridiction particulière ayant dans son domaine exclusif le contentieux administratif » est condamnable au même titre, quelle que soit son organisation : pourquoi ? parce que cette juridiction, constituant un système de tribunaux distinct des tribunaux judiciaires, « est indépendante du pouvoir judiciaire » (p. 169 et 171), lequel se résume dans la Cour de cassation (p. 20). « Ainsi la juridiction administrative, *si bien organisée qu'on veuille la supposer*, constitue un échec grave au principe de la séparation des pouvoirs, du moment qu'elle ne rentre pas dans les cadres de l'organisation judiciaire générale, du moment qu'elle n'est pas soumise au contrôle supérieur de la Cour de cassation, *juridiction représentative de l'unité du pouvoir judiciaire* » (p. 21). Mais si M. Jacquelin, dans sa première partie, unifie, pour les condamner avec la même rigueur, toutes les organisations possibles de la juridiction administrative, les partisans de la théorie des deux pouvoirs savent, eux, parfaitement distinguer : ils ne veulent à aucun prix d'une juridiction administrative indépendante de l'administration. M. Jacquelin le constate lui-même (p. 172). Et en effet, serait-ce la peine d'avoir imaginé les tribunaux administratifs, s'ils devaient juger avec la même indépendance que les tribunaux judiciaires ? Pour eux, c'est à l'administration qu'il appartient de juger le contentieux administratif, parce que juger le contentieux administratif c'est encore administrer ; et, si ce n'est pas l'administration elle-même qui juge comme sous la période révolutionnaire, ce doit être des tribunaux dépendants de l'administration, étroitement confondus avec elle, qui, d'ailleurs, seront considérés comme en faisant partie intégrante et comme en exerçant la fonction. Ce n'est donc pas pour justifier une juridiction administrative quelconque, comme M. Jacquelin le laisserait entendre quand il leur prête l'idée de « justifier l'institution d'une juridiction particulière ayant dans son domaine exclusif le contentieux administratif », que ces auteurs refusent de considérer le pouvoir de juger comme un pouvoir distinct ; c'est pour défendre le système qui fait juger le contentieux administratif par

l'administration même ou par des tribunaux *dépendants d'elle*; c'est pour combattre comme irrationnelle la transformation de ces tribunaux en une juridiction indépendante ; c'est pour établir ou maintenir la confusion entre la fonction de juger, le contentieux administratif et la fonction d'administrer. De telle sorte que, au fond, pour ces auteurs comme pour nous, la séparation des pouvoirs se ramène à une séparation des fonctions : ils ne veulent pas que le *pouvoir* de juger soit considéré comme un *pouvoir* distinct, parce qu'ils ne veulent pas que la *fonction* de juger, — surtout le contentieux administratif, — soit confiée à des corps absolument indépendants du pouvoir exécutif. Mais revenons à la question de savoir s'il existe un troisième pouvoir, et si l'on peut, sans hérésie, parler de « pouvoir judiciaire ».

« Il semble bien que, si l'on se dégage de tout parti pris, il faille reconnaître l'existence du pouvoir judiciaire... L'esprit ne se refuse nullement à concevoir plus de deux pouvoirs. Si précisément il y a discussion à ce propos, en voilà déjà une preuve et la vérité est seulement qu'il s'agit d'opter en faveur d'une conception plus ou moins large... Une autre preuve, c'est que la plupart de nos constitutions ont consacré l'existence du pouvoir judiciaire d'une façon formelle, en suivant l'exemple des constitutions de la période révolutionnaire. Celles-ci, d'ailleurs, s'étaient en cela bornées, et quoique ce point ait encore été contesté, à reproduire la doctrine exposée par Montesquieu dans son *Esprit des lois*, liv. 9, ch. IV. » — Voilà pour le point de vue idéal ou abstrait : passons au point de vue concret.

« Le pouvoir judiciaire, parfaitement possible en législation, a-t-il jamais existé et existe-t-il comme tel dans notre droit? » Oui. « Cette solution résulte à la fois de ce qu'elle est consacrée par la tradition et de ce que le pouvoir judiciaire présente véritablement les éléments constitutifs d'un pouvoir indépendant. » — Tradition constitutionnelle. « Les constitutions de 1791, de l'an III et de l'an VIII reconnurent expressément le pouvoir judiciaire et le placèrent sur le même pied que les deux autres pouvoirs, en consacrant à chacun un titre spécial ; de même l'acte additionnel de 1815 et la constitution de 1848 ; de même les chartes de 1814 et de

1830. Celles-ci, il est vrai, affirmaient que toute justice émane du roi, et l'on a prétendu que c'était là la consécration de l'idée que le pouvoir judiciaire ne serait autre chose qu'une branche du pouvoir exécutif : en réalité, cette maxime avait un sens tout différent... Seule entre toutes les constitutions antérieures à nos lois de 1875, la constitution de 1852 ne consacrait aucun titre spécial au pouvoir judiciaire ; néanmoins.... elle plaçait au-dessus des lois elles-mêmes et au nombre des principes fondamentaux confiés à la garde du Sénat conservateur le principe de l'inamovibilité des juges, c'est-à-dire précisément l'un des éléments constitutifs du pouvoir judiciaire. Enfin les lois constitutionnelles de 1875 ne parlent pas du pouvoir judiciaire ; elles ne règlent que l'organisation et les rapports des pouvoirs exécutif et législatif, mais parce que, en 1875, il n'y avait difficulté qu'à l'égard de ces deux pouvoirs : les lois de 1875 ne forment pas un code complet et fermé de la constitution ; nombre de règles constitutionnelles ne puisent leur source que dans la tradition ; et l'existence du pouvoir judiciaire était, en 1875, consacrée par la tradition la plus constante. » — Eléments constitutifs du pouvoir judiciaire. « Le pouvoir judiciaire présente les signes caractéristiques d'un pouvoir indépendant... : les caractères constitutifs du pouvoir judiciaire consistent d'une part dans l'inamovibilité des juges, d'autre part dans l'institution d'une cour supérieure placée à la tête des tribunaux judiciaires et seule chargée de dire le droit. » — 1er élément : « L'inamovibilité des juges est la garantie de leur indépendance... Cependant, les auteurs qui nient l'existence du pouvoir judiciaire font remarquer que cette indépendance en réalité fait défaut, parce que les juges tiennent leur puissance du pouvoir exécutif qui les nomme. S'il était vrai, dit-on, que le pouvoir judiciaire existât distinctement du pouvoir exécutif, la conséquence devrait être l'élection des juges, comme sous la Révolution ; puisque, au contraire, ils sont nommés par le pouvoir exécutif, n'est-ce pas la preuve que celui-ci comprend la justice en même temps que l'administration et le gouvernement? Cette objection appelle plusieurs réponses. D'abord n'est-il pas souverainement illogique, pour mesurer l'indépendance d'un pouvoir, quel qu'il

soit, d'envisager l'époque antérieure à la constitution même de ce pouvoir? et à procéder de la sorte, ne risque-t-on pas fort de ne trouver une indépendance certaine jamais et nulle part? En outre le mode de recrutement employé ne saurait être à lui seul, et parce qu'il a été adopté à l'exclusion de tout autre, le signe caractéristique et distinctif du pouvoir; ce qui le fait tel, c'est à la fois l'indépendance dans son organisation une fois créée, et la plénitude d'exercice de ses attributions naturelles. Particulièrement, c'est une erreur de penser que le suffrage populaire soit nécessairement le seul mode possible de recrutement du pouvoir; ainsi dans les pays où, comme chez nous, le chef du pouvoir exécutif est nommé par les deux Chambres législatives réunies, ce n'est pas une raison pour dire que le pouvoir exécutif n'existe pas et qu'il n'est qu'une branche du pouvoir législatif; de même en Angleterre et aux Etats-Unis, le pouvoir judiciaire est certainement distinct des deux autres, et pourtant les juges anglais et les juges fédéraux des Etats-Unis tiennent leurs postes de la nomination du chef de l'Etat. Le mode de recrutement est donc étranger à la question; il n'apparaît que comme solution de la meilleure désignation des individus les plus aptes à juger, et si l'élection des juges, adoptée en France sous la Révolution, a été abandonnée, c'est à cause des résultats funestes qu'elle produisit. Enfin, il est tellement vrai que l'inamovibilité assure l'indépendance du juge que précisément c'est là l'une des raisons principales mises en avant par une certaine doctrine pour justifier rationnellement l'incompétence des tribunaux ordinaires à l'égard des litiges administratifs : c'est que ces tribunaux, étant inamovibles, sont trop indépendants et pourraient dès lors, s'ils connaissaient de ces litiges, entraver la marche de l'administration. Quant au second élément constitutif du pouvoir judiciaire, il a été négligé et a passé presque inaperçu; cependant c'est le plus important. La Cour de cassation, en effet, est placée à la tête du pouvoir judiciaire et le représente tout entier. Car, outre que, depuis la loi du 30 août 1883, c'est elle qui exerce les pouvoirs de discipline à l'égard de tous les magistrats de l'ordre judiciaire en qualité de Conseil supérieur de la magistrature, elle a toujours eu pour rôle, depuis sa création, de déci-

der souverainement les questions de droit, et ce rôle souverain lui est exclusif; les autres tribunaux lui sont tous soumis, n'ayant un droit exclusif de juger souverainement qu'en ce qui touche le fait; ainsi la Cour de cassation apparaît comme la régulatrice de l'interprétation de la loi, comme la garantie de l'unité de la jurisprudence, et par conséquent de l'unité du pouvoir judiciaire tout entier; c'est d'elle que relèvent tous les tribunaux judiciaires, et quant à elle, elle ne relève que d'elle-même : n'est-ce pas là le signe infaillible de l'existence du pouvoir qu'elle représente, tout comme le Président représente le pouvoir exécutif, tout comme les Chambres le pouvoir législatif.

« La raison d'être du pouvoir judiciaire. — La raison d'être de la séparation des pouvoirs, c'est la liberté... Au point de vue purement logique, il n'y a qu'un pouvoir, le pouvoir social; mais l'expérience a amplement démontré que lorsque les divers attributs de ce pouvoir se trouvent placés dans une même autorité, que ce soit un homme ou une collectivité, il y a péril pour la liberté de l'individu. Ainsi la séparation des pouvoirs est un principe expérimental, non seulement la séparation des pouvoirs exécutif et législatif, mais encore la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire. Cette dernière a une portée double; elle signifie d'une part que le juge ne doit pas administrer, parce qu'autrement l'administration serait entravée et rendue impossible, mais d'autre part aussi, et comme contre-partie, que l'administrateur ne doit pas juger, parce qu'autrement le procès risque d'être tranché avec partialité; au pouvoir exécutif, toute l'administration, au pouvoir judiciaire toute la justice; à l'un comme à l'autre de ces pouvoirs, la plénitude d'exercice de ses attributions naturelles. Ainsi la juridiction administrative, si bien organisée qu'on veuille la supposer, constitue un échec grave au principe de la séparation des pouvoirs, du moment qu'elle ne rentre pas dans les cadres de l'organisation judiciaire générale, du moment qu'elle n'est pas soumise au contrôle suprême de la Cour de cassation, juridiction représentative de l'unité du pouvoir judiciaire. »

Nous avons tenu à reproduire aussi complètement que possible et, sur tous les points essentiels intégralement, l'exposé

de M. Jacquelin, pour qu'on puisse juger des critiques qu'i nous paraît comporter.

Nous y signalerons d'abord une lacune. Y a-t-il deux ou trois pouvoirs? « Quoi qu'on ait pu dire à ce sujet, l'esprit ne se refuse nullement à concevoir plus de deux pouvoirs : la preuve, c'est qu'il y a discussion à ce propos et que la plupart de nos constitutions ont consacré d'une façon formelle l'existence du pouvoir judiciaire : il s'agit donc seulement d'opter en faveur d'une conception plus ou moins large. » Bien ! Mais quelles sont les raisons d'opter? Sans doute l'une de ces conceptions est vraie et l'autre fausse : pourquoi ? M. Jacquelin n'en dit pas un mot. Il lui suffit que la conception des trois pouvoirs soit possible, et il ne reste plus, d'après lui, qu'à se demander si notre droit positif l'a consacrée : « Le pouvoir judiciaire, parfaitement possible en législation, a-t-il jamais existé et existe-t-il comme tel dans notre droit? » Mais tout est possible en législation, c'est-à-dire dans le domaine des idées pures, et aussi en droit positif, c'est-à-dire dans le domaine des institutions : les erreurs les plus grossières et les expériences les plus lamentables. Le fait qu'une thèse est soutenue ne la rend pas vraie, ni non plus le fait qu'elle a été consacrée par le droit positif. Nous en sommes donc toujours à nous demander laquelle des conceptions est la plus juste, et pourquoi. Ajoutons que pour savoir laquelle des deux a été consacrée par notre législation, il faut au préalable savoir en quoi l'une et l'autre consistent, en quoi elles diffèrent, à quelles conséquences opposées elles conduisent. M. Jacquelin nous a dit antérieurement que l'existence d'une juridiction administrative est incompatible avec la théorie des trois pouvoirs ; qu'elle est une conséquence de la théorie opposée : c'est le seul intérêt qu'il rattache à la question. Or, notre droit, depuis 1789, a-t-il admis ou proscrit l'existence d'une juridiction administrative ? Il l'a admise : M. Jacquelin est obligé d'en convenir au chapitre suivant : « *La conception administrative française de la séparation des pouvoirs* » et surtout au chapitre Ier du titre 4 où il traite de l'*institution d'une justice administrative* : « Une série de lois successives, dont la première en date du 7 septembre 1790, viennent détacher de l'ensemble du contentieux un certain nombre

d'affaires qui, comprises depuis sous la dénomination commune de contentieux administratif, furent attribuées à la connaissance de l'administration active elle-même » (p. 48). Il soutient, il est vrai, que, d'après notre droit positif sainement interprété, « les tribunaux judiciaires seraient les juges naturels et de droit commun de tous les litiges, quels qu'ils soient, et les juridictions administratives des tribunaux d'exception, compétents seulement en vertu d'un texte exprès » (pp. 29-30). Quoi qu'il en soit de cette thèse, qui ne nous semble pas exacte, il n'en reste pas moins qu'il existe en France, depuis l'avènement du droit moderne, et en vertu de lois positives, une juridiction administrative à compétence plus ou moins étendue. Comment, dès lors, M. Jacquelin peut-il soutenir que la théorie des trois pouvoirs a été consacrée par notre droit ? Il ne suffit pas que des constitutions, dans des titres symétriques, aient parlé du *pouvoir législatif*, du *pouvoir exécutif*, et du *pouvoir judiciaire* : ce sont dénominations et constructions purement théoriques qui ne sauraient prévaloir contre les réalités positives. Si la théorie des trois pouvoirs exclut l'existence d'une juridiction administrative, et si la théorie des deux pouvoirs l'implique, c'est cette dernière qui est le droit positif français, au moins sur ce point. Donc, la théorie des trois pouvoirs peut bien être la conception de Montesquieu et d'autres, et de constituants qui ne savaient pas être conséquents avec eux-mêmes ; mais il faudrait nous donner leurs raisons, les raisons de préférer cette conception à l'autre, et les prendre ailleurs que dans notre droit positif, lequel est aussi susceptible d'être contraire que conforme aux vrais principes.

Quand M. Jacquelin en arrive aux éléments constitutifs du pouvoir judiciaire, on se dit : Ah ! nous allons savoir pourquoi le pouvoir judiciaire est un pouvoir d'après les uns, et n'en est pas un d'après les autres. Non. L'auteur ne discute toujours pas la question des deux ou trois pouvoirs, son unique préoccupation est de prouver que notre législation a consacré la théorie des trois pouvoirs et considère le pouvoir judiciaire comme un pouvoir véritable : «... Encore aujourd'hui le pouvoir judiciaire présente les signes caractéristiques d'un pouvoir indépendant ; et c'est le motif qui, à côté de la raison

traditionnelle, doit conduire à reconnaître son existence encore à l'heure actuelle ». Et, malheureusement, pour prouver que le pouvoir judiciaire, à l'heure actuelle encore, est organisé comme un troisième pouvoir, il y relève des traits, l'inamovibilité des juges et l'existence d'une cour de cassation, dont les partisans des deux pouvoirs se réclament également ou qu'ils prétendent cadrer aussi parfaitement avec leur théorie qu'avec la théorie des trois pouvoirs. Ils ont peut-être tort, il aurait fallu nous le montrer. Dans tous les cas, tant que ce point n'a pas été élucidé pour le lecteur, celui-ci est exposé à se dire que ce qui constitue un troisième pouvoir pour les uns ne constitue pas un troisième pouvoir pour les autres, et à rester perplexe, à moins que ses réflexions personnelles ne le tirent d'incertitude.

Les éléments constitutifs du pouvoir judiciaire, d'après M. Jacquelin, sont l'inamovibilité des juges et la Cour de cassation. Il oublie le principal et il en indique un inexact. Le premier élément constitutif de tout pouvoir, c'est la séparation des fonctions. Le second et dernier, c'est une indépendance suffisante des dépositaires de chaque fonction. Pour M. Jacquelin, l'inamovibilité équivaut à l'indépendance ; pour les partisans des deux pouvoirs aussi.

L'institution d'une Cour de cassation n'est constitutive du pouvoir judiciaire que dans la mesure où elle réalise la séparation de la fonction de juger d'avec les deux autres, et que parce qu'elle réalise cette séparation : il en est de même d'ailleurs de l'institution de tout tribunal. La justice déléguée de l'ancien régime était, dans la mesure où elle s'exerçait, une justice séparée et remarquablement indépendante ; malheureusement, les fonctions de cassation étant exercées par le roi en son conseil, la séparation de cette justice n'était pas complète : l'institution d'une Cour de cassation l'aurait complétée, mais complétée seulement. C'est ce complément qu'a réalisé l'institution de notre Cour de cassation. L'institution de notre Cour de cassation a « transformé la justice judiciaire supérieure de justice retenue en justice déléguée. » Telle est, à notre avis, l'importance, tel est le sens qu'il faut attribuer à l'institution de la Cour de cassation. Ce n'est pas ainsi que M. Jacquelin entend la chose. Pour lui, la Cour de cassation n'est pas simplement

une institution complémentaire de la séparation des fonctions ; elle est le pouvoir judiciaire même : de telle sorte que tout tribunal qui n'est pas hiérarchiquement rattaché à la Cour de cassation est « indépendant du pouvoir judiciaire » (p. 169 et 171), et en dehors de ce pouvoir. Si l'on part de ce point de vue, les conseils de guerre qui relèvent, non pas de la Cour de cassation, mais d'un conseil de révision, ne font pas partie du pouvoir judiciaire. De quoi font-ils donc partie ? Non pas, à coup sûr, du pouvoir législatif ni du pouvoir exécutif. Il faut donc les mettre en dehors des trois pouvoirs, autant dire en dehors de la souveraineté. Il en est de même de la juridiction administrative, qui relève d'une Cour de cassation spéciale, le Conseil d'Etat. M. Jacquelin nous dit que, *par ce seul fait*, « elle constitue un échec grave au principe de la séparation des pouvoirs » (p. 21) ; ; et il ajoute que, « si bien organisée qu'on veuille la supposer » (p. 21), il en sera toujours ainsi. Supposons cependant que les juridictions administratives soient toutes composées de membres inamovibles et étrangers à l'administration délibérante comme à l'administration active : la fonction de juger exercée par elles sera aussi séparée, aussi indépendante de l'administration, que la fonction de juger exercée par les tribunaux judiciaires ; nous aurons ainsi une exacte séparation des pouvoirs exécutif et juridictionnel, puisque, d'après M. Jacquelin lui-même et d'après le bon sens, cette séparation « signifie que le juge ne doit pas administrer », or il n'administre pas, « et que l'administrateur ne doit pas juger » (p. 21), or il ne juge pas : on penserait dès lors qu'une juridiction administrative ainsi constituée nous donne du « pouvoir juridictionnel », au même titre que les tribunaux judiciaires. M. Jacquelin nous déclare que non. Après avoir dit que la « séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire signifie que le juge ne doit pas administrer et que l'administrateur ne doit pas juger », il en tire la conséquence suivante : « *Ainsi* la juridiction administrative, *si bien organisée qu'on veuille la supposer* », — c'est-à-dire organisée de façon que le juge n'administre pas et que l'administrateur ne juge pas, et de façon que le juge soit parfaitement indépendant de l'administration — « constitue un échec grave au principe de la séparation des pouvoirs,

du moment qu'elle n'est pas soumise au contrôle suprême de la Cour de cassation, juridiction représentative de l'unité du pouvoir judiciaire ». Nous ne parvenons pas à comprendre cette liaison d'idées et ce raisonnement. M. Jacquelin devrait dire au moins : « La séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire signifie que le juge ne doit pas administrer ; que l'administrateur ne doit pas juger ; *et qu'il doit y avoir un seul système de tribunaux avec une Cour de cassation unique* » Ce dernier élément est visiblement étranger à la question de séparation, aussi étranger que la question de savoir s'il y aura deux Chambres législatives ou une seule, et que toute autre question d'organisation de l'un des trois pouvoirs n'intéressant ni son indépendance ni ses rapports avec les autres. M. Jacquelin confond la séparation des pouvoirs avec « l'unité du pouvoir judiciaire », ou, pour parler d'une façon plus précise, avec l'unité de système des tribunaux. Puis, comme nous le disions tout à l'heure, une juridiction administrative organisée d'une façon indépendante ne fait certainement pas partie du pouvoir exécutif ; si elle ne fait pas partie du « pouvoir juridictionnel », de quoi fait-elle partie ? M. Jacquelin est probablement dominé par l'idée que le « pouvoir » ne peut pas exister comme tel sans être personnifié dans un corps ou dans un homme. Si cette idée était vraie, il n'y aurait pas de pouvoir judiciaire, parce que le pouvoir judiciaire est essentiellement impersonnel ou fragmenté et répugne à cette personnification : nous croyons l'avoir suffisamment démontré par l'analyse que nous avons faite précédemment de la fonction de juger.

Autre idée de M. Jacquelin sur ce qui constitue le pouvoir. « Ce qui le fait tel (le pouvoir), c'est à la fois l'indépendance dans son organisation une fois créée, *et la plénitude d'exercice de ses attributions naturelles* ». Cette dernière condition ne se trouve actuellement chez nous ni dans le pouvoir législatif, ni dans le pouvoir exécutif, ni dans le pouvoir judiciaire. Le pouvoir législatif ne fait pas toutes les lois : le pouvoir exécutif légifère pour les colonies. Le pouvoir exécutif ne fait pas tous les actes d'administration ni de gouvernement : nous avons dit plus haut que le pouvoir législatif en fait un bon nombre. De plus, le pouvoir législatif contrôle incessamment

tous les actes de l'exécutif et peut lui imposer sa volonté pour la direction du gouvernement ou de l'administration : c'est un fameux partage d'attributions. Enfin le pouvoir judiciaire, entendu comme M. Jacquelin le veut des seuls tribunaux judiciaires, n'a pas non plus la « plénitude d'exercice de ses attributions naturelles », puisque tout le contentieux administratif est en dehors de son domaine, et que la Haute Cour est un autre retranchement fait à « ses attributions naturelles ».

La question de savoir s'il y a deux ou trois pouvoirs se ramène à savoir s'il y a deux ou trois fonctions irréductibles l'une à l'autre. Pour les uns il n'y en a que deux, pour les autres il y en a trois. M. Jacquelin ne pouvait pas songer à discuter cette question, étant donné qu'il considère la séparation des pouvoirs et la séparation des fonctions comme deux principes distincts et, jusqu'à un certain point, différents. Par instants, on voit poindre chez lui l'idée que la séparation des pouvoirs se résout en une séparation des fonctions (1), mais ce sont amorces qu'il ne suit pas. Il en est détourné par une conception de la « séparation des fonctions » que nous examinerons plus loin. Disons un mot de cette discussion à laquelle sa plume s'est refusée.

La question de savoir s'il y a deux ou trois pouvoirs doit tout d'abord, nous dirons même doit tout entière se discuter et se résoudre dans l'ordre abstrait. Montesquieu, quand il distinguait les trois pouvoirs, a pu être inspiré par la constitution anglaise ; mais il proposait à tous les Etats un type d'institutions supérieur, idéal, ce qui prouve bien qu'il raisonnait dans l'ordre abstrait. Le législateur, le constituant, pour organiser les pouvoirs publics, doivent s'inspirer à la fois de l'expérience et des principes qui sont fournis par l'analyse de la souveraineté considérée en soi. C'est à la lumière des mêmes

(1) « Il n'y a qu'un pouvoir, le pouvoir social ; mais l'expérience a démontré que lorsque les divers attributs (fonctions) de ce pouvoir se trouvent placés dans une même autorité... (p. 21) ». « La séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire signifie que le juge ne doit pas administrer, et que l'administrateur ne doit pas juger (fonctions d'administrer et de juger) (p. 21) ». Pour organiser la séparation des pouvoirs, la loi des 16-24 août 1790 a disposé de la façon suivante : « Les *fonctions* judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des *fonctions* administratives (p. 25) ».

principes combinés avec les données de l'expérience qu'on pourra juger les constitutions et les législations positives, voir ce qu'elles valent et quel système elles consacrent.

Voici comment raisonnent les partisans des deux pouvoirs.— On ne peut distinguer que deux pouvoirs dans l'Etat : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; l'un qui fait la loi, l'autre qui la fait exécuter. Seulement le pouvoir exécutif se subdivise en deux branches : l'administration et la justice. Cette classification est imposée par la nature des choses : il est impossible de distinguer plus de deux fonctions dans l'Etat, faire la loi, et la faire exécuter (1). Il y a plusieurs moyens de procurer, l'application de la loi, et la justice est un de ces moyens, mais dès lors que la justice concourt à procurer l'exécution de la loi, elle rentre, par définition, dans la notion du pouvoir exécutif (2). Sans doute, la justice doit être distincte et indépendante du pouvoir exécutif (3). Mais, en sous-distinguant dans le pouvoir exécutif l'administration et la justice, on arrive parfaitement à ce résultat. On y arrive en proclamant comme un principe essentiel que les deux autorités, administrative et judiciaire, doivent être séparées (4). Il ne peut être question de séparation des pouvoirs, puisque nous n'a-

(1) « L'esprit ne peut concevoir dans la constitution des sociétés que deux puissances : celle qui crée la loi et celle qui fait exécuter la loi ; de sorte qu'il n'y a pas de place pour une troisième puissance à côté des deux premières ». Ducrocq,, *Cours de droit administratif et de législation française des finances*, 7e éd., 1897, t. I, n° 35).

(2) Id. *ib.* : « Quiconque, dans le pays, est chargé à un titre quelconque de l'application des lois, participe de la puissance exécutive. Or, l'autorité judiciaire est chargée de l'application des lois de droit privé et d'ordre pénal, de même que l'autorité administrative est chargée de l'application des lois d'intérêt général ; dans un cas comme dans l'autre, il s'agit, au même titre, d'appliquer la loi et d'assurer son exécution, ce qui est la mission du pouvoir exécutif ».

(3) Id., n° 33. « Cette théorie (qui fait de la justice une branche du pouvoir exécutif) ne signifie pas que le pouvoir exécutif a le droit de peser sur les décisions de l'autorité judiciaire ou de les lui dicter. La loi, en déléguant la justice à des tribunaux hiérarchiquement constitués et en les investissant d'un pouvoir propre, a eu pour but de mettre obstacle à cet abus, et cela pour les tribunaux administratifs comme pour ceux de l'ordre judiciaire ».

(4) Id. *ib.* « Un second principe de droit public, parfois confondu avec celui de la séparation des pouvoirs et qui ne fait que se souder à lui, a pour objet de proclamer la séparation de l'autorité administrative et de l'autorité judiciaire. De même qu'il doit y avoir séparation des *deux pouvoirs* législatif et exécutif, de même il doit y avoir et il y a séparation des *deux autorités* administrative et judiciaire, formant deux branches parallèles et distinctes du pouvoir exécutif ».

vons pas affaire à deux pouvoirs ; mais la séparation des deux autorités équivaut, pour l'indépendance de la justice, à ce que serait la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire (1). La séparation des autorités et la séparation des pouvoirs assurent de la même façon l'indépendance et la bonne organisation de la justice : à tel point qu'il est oiseux de discuter pour savoir si l'autorité judiciaire est un troisième pouvoir ou n'est qu'une autorité (2).

Nous verrons ce qu'il faut penser de cette équivalence entre la séparation des autorités et la séparation des pouvoirs. Mais étudions d'abord le raisonnement qui conduit à n'admettre que deux pouvoirs.

Si l'on commence par dire : « On ne conçoit que deux pouvoirs dans l'Etat, faire la loi et la faire exécuter ; le premier s'appelle pouvoir législatif et le second, pouvoir exécutif », la conséquence nécessaire sera évidemment que le pouvoir judiciaire ne peut être qu'une variété de l'un ou de l'autre. De même, si l'on pose en principe que tout ce qui tend à procurer l'exécution de la loi rentre dans le pouvoir exécutif, dans une seule notion identique, il faudra bien encore que l'on fasse du pouvoir judiciaire une sous-division et une dépendance du pouvoir exécutif. Mais raisonner ainsi, c'est partir d'un *a priori*, c'est purement et simplement affirmer ce qui est en question. Ce n'est pas un procédé légitime que de partir d'une définition *a priori* pour conclure à l'identité des deux pouvoirs, exécutif et judiciaire ; il faut, au rebours de cette méthode, commencer par se placer matériellement en face de

(1) Id. n° 34. « Ce que nous venons de dire de la nécessité de la séparation des diverses branches du pouvoir exécutif enlève tout intérêt pratique, à ce point de vue (au point de vue du résultat qu'on se propose d'atteindre par la séparation des fonctions), à la question de savoir si l'autorité judiciaire est, comme nous venons de le dire, une branche distincte du pouvoir exécutif, ou si elle est, au contraire, un troisième pouvoir primordial dans l'Etat ».

(2) M. Ducrocq est convaincu que la séparation des autorités assure aussi bien que la séparation des pouvoirs, l'indépendance et la bonne organisation de la justice ; cependant il ne croit pas inutile de discuter pour savoir si l'autorité judiciaire est un troisième pouvoir ou n'est qu'une autorité. La théorie des trois pouvoirs lui paraît présenter ce danger « de pousser, sciemment ou non, à l'élection des magistrats » (*Op. cit.*, n° 36). Il sent que séparation des pouvoirs et séparation des autorités contiennent en germe des systèmes d'organisation judiciaire tout différents. Nous verrons, en outre, que l'indépendance de la justice est aussi intéressée à la question que sa bonne organisation.

chacun de ces pouvoirs, relever leurs caractères respectifs, et en déduire leur identité ou leur irréductibilité. M. Ducrocq le sent bien ; car, après avoir fait remarquer que « l'autorité judiciaire est chargée de l'application des lois de droit privé et d'ordre pénal, de même que l'autorité administrative est chargée de l'application des lois d'intérêt général », il éprouve le besoin d'ajouter : « Il n'y a de différence entre ces deux branches de la puissance exécutive, au point de vue de leur mission, que dans l'objet des lois auxquelles s'étend la compétence de chacune d'elles (1). Mais au point de vue de sa nature, leur mission est identique. Elle consiste, pour l'une comme pour l'autre des deux autorités, à participer, chacune dans sa sphère de compétence, à l'application des lois (2) ».

Nous nous sommes efforcé, en analysant les fonctions de juger et d'administrer, de démontrer que le juge et l'administrateur n'ont pas la même mission ; qu'ils ne relèvent pas du même système hiérarchique, mais de systèmes hiérarchiques incompatibles ; qu'ils ne représentent pas la même puissance exécutrice. Nous ne reviendrons pas sur ces développe-

(1) Nous en demandons pardon à notre cher et savant maître, M. Ducrocq, dont nous respectons plus que personne la haute autorité, et que nous avons le regret d'être amené à contredire en quelques points : l'idée qu'il exprime ci-dessus et que l'on retrouve chez d'autres auteurs, nous paraît inexacte. Les « lois d'intérêt général » aboutissent aux tribunaux aussi bien que les « lois de droit privé et d'ordre pénal » : non seulement aux tribunaux administratifs qu'on pourrait prétendre — à tort — n'être pas des tribunaux, mais aux tribunaux judiciaires. Quand on demande aux tribunaux d'appliquer, de sanctionner un acte administratif, par exemple un règlement, l'application des lois par les tribunaux s'ajoute à l'application des lois par l'administration et concourt avec elle. Quand on demande aux tribunaux de proclamer un droit violé par l'administration, l'action des tribunaux rectifie et limite l'action de l'administration ; et comme l'administration est obligée de conformer ses actes aux décisions de justice rendues contre elle, on aboutit à une « application des lois par l'autorité administrative » redressée et rendue conforme au droit par les tribunaux : là encore les deux autorités concourent dans l'application d'une même loi. Il n'est pas de « lois d'intérêt général », pas de lois administratives, qui ne soient ainsi susceptibles de provoquer le concours des deux puissances, administrative et juridictionnelle. Ce qui fait la différence entre l'administration et la justice, ce n'est donc pas que la première est chargée de l'application de certaines lois, et la seconde, de lois différentes : c'est que l'application des lois par l'administration et l'application des lois par les tribunaux ne se ressemblent pas, ne se produisent pas dans les mêmes conditions, ne répondent pas au même besoin, ne se manifestent pas par les mêmes procédés, et ne poursuivent pas le même but.

(2) V. *op. cit.*, n° 35.

ments antérieurs. Nous demanderons seulement aux partisans des deux pouvoirs : Qu'entendez-vous par « pouvoir exécutif » ? Entendez-vous par là un groupe *abstrait* de fonctions de la puissance publique, pris par opposition à tout ce qui est législatif et initial ; ou bien cette portion du pouvoir que détient et personnifie le chef de l'Etat ? Si vous adoptez le premier sens, la justice rentre effectivement dans la puissance exécutive ; mais on ne peut tirer de là aucune conclusion pour trancher la controverse entre vous et nous. Si vous adoptez le second sens, vous avez tort de faire de la justice une branche du pouvoir exécutif, voici pourquoi. Une condition tout à fait première d'une bonne organisation de la justice, c'est que le chef de l'Etat ne la rende ni n'y participe, non plus que les ministres, non plus qu'aucune autorité administrative (1) ; c'est, en outre, que le chef de l'Etat, les ministres, les autorités administratives, non plus que le Parlement, n'aient aucun pouvoir sur les jugements, arrêts, décisions de justice, actes du juge en général ; qu'ils ne puissent ni les dicter, ni les inspirer, ni les infirmer, ni les réformer, ni les casser (2). Comment dès lors soutenir que la justice rentre dans cette portion du pouvoir que détient et personnifie le chef de l'Etat ! Comment le soutenir, puisqu'il s'agit d'un pouvoir que le chef de l'Etat ne peut exercer et sur l'exercice ou les actes duquel il ne peut ni ne doit avoir aucune action ! Le chef de l'Etat ou ses représentants, ses agents, ne peuvent même pas provoquer ou retenir l'action des tribunaux, si ce n'est en les saisissant comme plaideurs à la façon des particuliers, ou en se désistant, ou en les faisant saisir par le ministère public. Le principe d'impulsion des tribunaux n'est même pas dans le pouvoir exécutif, il n'y est qu'indirectement, comme il est dans les parti-

(1) Sauf des exceptions importantes et qui se justifient par des raisons tout exceptionnelles, comme la cour des comptes, et les conseils de révision pour le recrutement de l'armée.

(2) Nous pouvons regarder tout cela comme démontré et le prendre pour point de départ. Personne ne le conteste plus en ce qui concerne les tribunaux judiciaires. On l'admet généralement aussi pour les tribunaux administratifs. La seule dérogation à ces principes qui subsiste aujourd'hui dans notre droit, c'est la participation du préfet aux jugements des conseils de préfecture ; et elle disparaîtra un jour ou l'autre en droit, comme elle a déjà disparu en fait.

culiers ; il n'y a entre le pouvoir exécutif et les particuliers d'autre différence, à ce point de vue, que celle qui résulte de la dépendance du ministère public envers le ministre de la justice ou, pour les tribunaux administratifs, envers tous les ministres. Sauf cela, le fonctionnement des tribunaux est indépendant, il obéit à un autre mécanisme que le pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif, il est vrai, a sur les membres des tribunaux un droit de surveillance *extérieure* ; il a le droit et le devoir de veiller à ce que les juges siègent et remplissent effectivement leurs fonctions, de veiller à ce qu'ils ne compromettent pas la dignité de leurs fonctions par une conduite incorrecte : il peut, à cet effet, les déférer au Conseil supérieur de la magistrature qui est encore un tribunal ; il peut, en outre, le cas échéant, les faire poursuivre pour cause de forfaiture, ce qui aboutit encore à conduire le juge devant un tribunal ; il est chargé de faire ou de provoquer les actes nécessaires à la constitution du service de la justice, comme à la constitution de tous les autres services publics : c'est ainsi que, dans l'état actuel, il fait les nominations, décide de l'avancement, prononce les mises à la retraite, liquide les pensions ; c'est ainsi que pour les tribunaux de commerce qui sont élus il préside à la formation des listes électorales et provoque les élections : tout cela, c'est administrer, c'est pourvoir à l'organisation et au fonctionnement de ce service public qu'est la justice. Mais tout cela n'empêche pas que les actes de la justice même, que son fonctionnement, non plus extérieur, mais intime, échappent totalement aux prises du pouvoir exécutif et soient en dehors de ce pouvoir. La puissance du chef de l'Etat, président de la République, roi, ou empereur, doit expirer aux portes du plus modeste des tribunaux (1).

(1) Il est impossible au pouvoir législatif de se constituer et d'arriver à fonctionner sans le concours du pouvoir exécutif. Pour que la Chambre des députés soit élue, pour qu'un seul député ou sénateur soit élu, il faut que le président de la République convoque les électeurs, et que l'administration, par la confection des listes électorales, la distribution des cartes d'électeur, la constitution des bureaux électoraux, le recensement des voix, prête son concours à l'élection : en conclura-t-on que le pouvoir législatif rentre dans le pouvoir exécutif ? Aucun pouvoir public ne peut se constituer sans un certain concours du gouvernement ou de l'administration. De ce qu'il en est ainsi pour les tribunaux comme pour le reste peut-on conclure que le pouvoir judiciaire rentre dans le pouvoir exécutif ?

Les partisans des deux pouvoirs, au fond, en conviennent implicitement, quand ils proclament leur principe de séparation des deux autorités. Ils reconnaissent par là que la justice doit être séparée de l'administration, et non seulement de l'administration, mais du pouvoir exécutif lui-même : car la séparation qu'ils veulent bien admettre n'a pas effet seulement aux degrés inférieurs de l'autorité administrative, mais jusqu'au sommet, contre le président de la République ou ses ministres. Comment ne voient-ils pas que c'est une inconséquence ! Après avoir fait de la justice une subdivision du pouvoir exécutif, ils sont contraints de dire qu'il faut néanmoins la mettre en dehors du pouvoir exécutif et la soumettre à un régime spécial. Pourquoi ne font-ils cela que pour la justice? Quelques-uns d'entre eux imaginent une séparation entre le gouvernement et l'administration, qu'ils assimilent à la séparation entre l'administration et la justice (1). Mais la séparation entre le gouvernement et l'administration n'est qu'une séparation intellectuelle, analogue à celle entre le droit positif et le droit naturel : le chef de l'Etat et les ministres sont les chefs du gouvernement et les premiers des gouvernants, comme ils sont les chefs de l'administration et les premiers des administrateurs et il n'en saurait être autrement ; tandis que la séparation de la justice est une séparation matérielle, effective, qui met la justice en dehors de l'action du Président de la République et des ministres, c'est-à-dire en dehors du pouvoir exécutif. Pourquoi n'admettent-ils cette séparation que pour la justice ? Pourquoi ne mettent-ils pas à part aussi pour les soumettre à un fonctionnement spécial les autres branches du pouvoir exécutif, pouvoir militaire, pouvoir financier, etc.? Pourquoi admettent-ils que dans toutes ces autres branches, le chef de l'Etat, le ministre de la guerre, le ministre des finances, les autres ministres, puissent faire, ordonner, réformer, annuler, aient autorité et pouvoir effectif sur tout ce qui se fait ? Parce que toutes les autres branches du pouvoir exécutif sont soumises à des règles identiques. Et pourquoi sont-elles soumises à des règles identiques, à un seul et même mode de fonctionnement ? Parce qu'il y a entre elles une na-

(1) M. Ducrocq, *op. cit.*, nos 23 et s.

ture identique, parce que toutes rentrent réellement dans une notion identique et unique, parce que toutes font vraiment partie de ce pouvoir exécutif dont le chef de l'Etat est le dépositaire et la personnification. Si donc on met la justice à part et, en réalité, en dehors du pouvoir exécutif, c'est parce qu'elle n'a pas une nature identique au reste ; c'est parce que, tout en procurant l'application de la loi, elle procure une application autre que celle dont le pouvoir exécutif est chargé, elle se distingue du reste par des caractères *sui generis* qui n'appartiennent à aucune branche du pouvoir exécutif, non plus qu'au pouvoir exécutif considéré dans son ensemble.

L'identité que l'on relève entre les tribunaux et l'administration en se fondant sur ce que tous les deux procurent l'exécution de la loi, est donc une pure identité de mots contre laquelle protestent de nombreuses et irréductibles différences de fait et les nécessités premières de l'organisation d'une bonne justice.

Voyons maintenant les conséquences qui découlent des deux théories opposées ; et d'abord celles qui découlent de la théorie des trois pouvoirs.

1° Le pouvoir judiciaire est un pouvoir primordial, comme le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ; il émane de la souveraineté nationale aussi directement que les deux autres; il peut, sans déraison, sans atteinte à aucun principe, être délégué par la nation aussi directement que le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif; il n'y a pas entre lui et la nation d'intermédiaire nécessaire, pas plus le chef de l'Etat que tout autre. Dès lors, ce n'est point un principe ni une nécessité que les juges soient nommés ou même institués par le chef de l'Etat : ils peuvent être nommés par un mode quelconque, par tout mode jugé meilleur que les autres ; ils pourront être nommés par le chef de l'Etat, mais simplement parce que ce mode de nomination aura été jugé meilleur que les autres, sans que cela soit considéré comme une nécessité, sans qu'il y ait lieu de regarder les juges comme recevant et tenant leur pouvoir du chef de l'Etat. Donc, première conséquence de la théorie des trois pouvoirs : liberté absolue dans le mode de nomination des juges.

Nous ne sommes pas plus que M. Ducrocq partisan de l'élec-

tion des juges, du moins par le corps électoral politique ; mais nous ne croyons pas que la théorie des trois pouvoirs impose en quoi que ce soit ce mode de nomination. Nous souscrivons pleinement à cette excellente formule de M. Jacquelin : « C'est une erreur de penser que le suffrage populaire soit nécessairement le seul mode possible de recrutement du pouvoir (p. 19) ». Pour nous, la reine d'Angleterre est aussi légitimement le « pouvoir » exécutif que le président élu d'une république ; le président de la République française est aussi réellement et aussi légitimement le « pouvoir » exécutif que s'il était élu directement par les suffrages de la nation ; et, par conséquent, le pouvoir judiciaire sera aussi bien un « pouvoir » avec n'importe quel mode de nomination des magistrats qu'avec leur nomination par voie d'élection populaire. Cependant l'idée qu'un « pouvoir » n'existe comme tel que s'il est élu par la nation règne dans beaucoup d'esprits, à l'état formel ou à l'état latent. A quoi tient cette idée? A une conception de la souveraineté nationale qui, à notre avis, est fausse.

Il y a deux manières de concevoir la souveraineté nationale : une qui a été celle de la grande majorité des penseurs depuis Aristote (1), une autre qui a été popularisée par Jean-Jacques Rousseau au siècle dernier. On peut résumer cette dernière en disant que c'est la souveraineté nationale *directe* ou *directement* déléguée (2). Pour ceux qui sont convaincus ou simplement imbus de cette théorie, la souveraineté nationale est incompatible avec une monarchie héréditaire, avec une Chambre haute non élue : il n'y a de légitimes que les pouvoirs publics qui prennent directement leur source dans les suffrages de la nation. C'est à peine si, logiquement, les tenants de cette théorie peuvent considérer le président de la République française, élu par les deux Chambres réunies en congrès, comme un chef légitime du pouvoir exécutif. Notre Sénat, élu à deux degrés, doit aussi paraître à ceux qui sont placés à ce point de vue, vicié dans son origine. C'est cette conception

(1) La souveraineté de droit divin n'est apparue que tard, et n'a jamais rallié un très grand nombre de suffrages.

(2) On en donnerait encore une idée plus complète en la qualifiant de « souveraineté nationale *individuelle* ».

qui avait poussé l'Assemblée constituante à appliquer le système électif à tout, aux autorités administratives, aux juges, aux curés et aux évêques. C'est cette conception qui fait regarder le système électif comme nécessaire pour la nomination des magistrats, dès lors qu'on les considère comme exerçant un troisième pouvoir. Nous n'avons pas à la discuter ici ; nous devions simplement faire ressortir que l'idée de faire élire les juges par le suffrage universel se rattache, non pas à la théorie des trois pouvoirs, mais à une certaine théorie de la souveraineté nationale. Si donc on adopte ce système déplorable, ce n'est pas la théorie des trois pouvoirs qui en est coupable.

Dans les pays à monarchie héréditaire, le chef de l'Etat est ordinairement considéré comme étant, non seulement dépositaire du « pouvoir exécutif », mais représentant de la nation et délégataire de l'ensemble de ses droits, sauf les restrictions et dérogations apportées à ce principe par la constitution ou par les lois : le roi régnant porte le nom de *souverain*, et il l'est en effet d'une certaine façon par le consentement tacite et la volonté de la nation. Dans cette conception, on peut admettre que « la justice émane du roi », en tant que le roi personnifie la souveraineté nationale ; que les juges tiennent leur pouvoir du roi, à condition que cela signifie : tiennent leur pouvoir de la souveraineté nationale par l'intermédiaire du roi. Il ne résulte pas de là que le pouvoir judiciaire soit moins primordial et émane moins directement de la souveraineté nationale que les deux autres. Ce n'est pas parce que le roi a le pouvoir exécutif que la justice émane de lui ou que les juges tiennent de lui leur pouvoir; c'est parce que, en outre du pouvoir exécutif, il possède, au moins *in potentia*, les autres attributs de la souveraineté, et que, si ces autres attributs *doivent* être délégués, comme c'est le cas pour la justice, on considère le roi comme en étant la source *immédiate* par représentation de la nation qui en est la source éloignée et véritable. Donc, même avec cette conception et cette pratique, le pouvoir judiciaire n'apparaît point comme un dérivé ou comme une branche du pouvoir exécutif : il reste dérivé direct de la souveraineté. Ajoutons que la nomination par le roi, même dans cette conception, n'apparaît point comme une nécessité : dans l'ancienne

France, grâce à la vénalité des offices de judicature, le roi n'avait pas plus le droit de choisir les magistrats que de les révoquer : il les agréait et les instituait, à peu près à la manière de nos officiers ministériels actuels.

2° Les juges, une fois nommés, sont indépendants du pouvoir exécutif, qu'ils aient été nommés par lui ou autrement. Ils doivent être aussi indépendants du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif. Donc le pouvoir exécutif ne doit pas pouvoir leur enlever leur fonction. L'inamovibilité n'est pas seulement un moyen accidentel et ingénieux de sauvegarder leur indépendance, ce n'est pas une espèce de bénéfice qu'on puisse suivant les temps et les systèmes conférer ou retirer : il est dans la nature des choses que les juges soient inamovibles, c'est-à-dire ne puissent pas être révoqués par le pouvoir exécutif. Ils ne peuvent pas être révoqués par lui, parce qu'ils ne tiennent pas leur pouvoir de lui, parce qu'ils ne sont pas ses agents, ses auxiliaires, ses représentants, ses instruments. Le pouvoir exécutif délègue les autres fonctions, parce que ces autres fonctions sont dans son autorité, font partie du faisceau de fonctions dont il est dépositaire ; il ne délègue pas les fonctions judiciaires, parce qu'à aucun moment il n'a pu légitimement les posséder ni les exercer, parce qu'elles ne font pas partie de son propre domaine. Les juges sont des fonctionnaires, mais des fonctionnaires d'une nature à part. Si le chef de l'Etat les nomme, c'est parce qu'on le considère comme étant le mieux en situation de les désigner, non pas parce qu'il s'agit de la part d'autorité ou de souveraineté qui lui a été confiée.

Les juges doivent être inamovibles, non seulement pour le pouvoir exécutif ou législatif, mais pour le *souverain* héréditaire même qui serait considéré comme personnifiant la souveraineté nationale. La raison en est que la nation elle-même n'a pas le droit de révoquer *arbitrairement* les juges (ni d'ailleurs les autres organes du pouvoir) : la bonne administration de la justice s'y oppose absolument. Il faut être imbu de la théorie de Rousseau sur la souveraineté nationale pour admettre que le peuple ne puisse déléguer l'exercice de la souveraineté qu'à des commis ou à des mandataires révocables *ad nutum*. Pour nous, nous regardons l'inamovibilité des juges comme opposable au peuple même. Il suffit que les juges puis-

sent être destitués par des jugements réguliers et pour les causes prévues par la loi.

3° Il n'est aucunement nécessaire que les juges rendent la justice au nom du chef de l'Etat ; le chef de l'Etat n'est pas la source de leur pouvoir, ni médiate ni immédiate, sauf dans le cas où il s'agit d'un prince héréditaire considéré comme personnifiant la souveraineté nationale : dans ce dernier cas, la justice peut être rendue au nom du roi : cela ne veut pas dire au nom du pouvoir exécutif, mais au nom du souverain qui est immédiatement le roi et médiatement la nation.

4° Il n'est point nécessaire que la formule exécutoire soit conçue au nom du chef de l'Etat : « Le président de la République mande et ordonne à tous huissiers sur ce requis de mettre ledit arrêt ou jugement à exécution etc. » La force exécutoire doit s'attacher de plein droit aux décisions de la justice : on pourrait concevoir la formule exécutoire au nom du peuple français ou au nom du tribunal : « Le tribunal mande et ordonne... » ; celle du Conseil d'Etat est conçue au nom de la République : « La République mande et ordonne... » Si elle est conçue au nom du président de la République, qu'il soit bien entendu que la force exécutoire s'attache de plein droit aux décisions de la justice. — Pour M. Ducrocq, « juger, c'est appliquer la loi ; et c'est jouer sur les mots, au point de vue qui nous occupe, que de vouloir distinguer le jugement et l'exécution du jugement » (*Op. cit.*, n° 35). Nous répondrons qu'en fait la force exécutoire s'attache de plein droit aux décisions de justice : c'est le greffier qui appose aux jugements la formule exécutoire ; ceux qui procèdent à l'exécution, les huissiers, sont considérés comme des auxiliaires de la justice ; les juges ont le droit, pour tous les actes de leur ministère, de disposer directement de la force publique ; l'exécution est donc bien dans le pouvoir des juges comme le jugement lui-même. Le pouvoir exécutif n'a à intervenir et n'intervient que pour l'exécution des condamnations pénales (amende, emprisonnement, transportation, etc...), qui exige un service public distinct de la justice : le pouvoir exécutif pourvoit à ce service distinct, pénitentiaire ou autre, comme à tous les services publics.

5° La théorie des trois pouvoirs est incompatible avec l'idée

de justice retenue. — Raisonne-t-on sur le « pouvoir exécutif » du président de la République française ou de tout autre chef d'Etat qui est, sous ce nom, dépositaire d'uue portion strictement limitée de la souveraineté, l'idée de justice retenue ne se conçoit même pas, elle n'a pas de sens : comment le « pouvoir exécutif » pourrait-il prétendre retenir l'exercice d'une fonction qu'il n'a même pas en germe, qui fait partie d'une autre portion de la souveraineté que celle dont il est dépositaire? — Raisonne-t-on sur un souverain héréditaire considéré comme personnifiant, sauf restrictions positives, la souveraineté nationale : la justice retenue se conçoit alors, et elle doit même être regardée comme un idéal, en tout cas comme une excellente chose par tous ceux qui sont hostiles à la séparation des pouvoirs. Mais la séparation des pouvoirs s'oppose à ce que le souverain retienne par devers lui l'exercice de la justice : c'est précisément l'une de ses applications essentielles et de ses raisons d'être les plus impérieuses que d'empêcher toute participation du souverain à l'exercice de la justice. La question de la justice retenue revient à savoir si l'on veut que les pouvoirs, les trois pouvoirs, soient séparés ou non. Que si on ne les sépare pas, le souverain retiendra la justice ; mais il l'exercera, non pas parce qu'il a le pouvoir exécutif, mais parce qu'il a, en plus du pouvoir exécutif, les autres attributs de la souveraineté.

La théorie des trois pouvoirs exclut toute participation du pouvoir exécutif ou du souverain héréditaire à l'exercice de la justice ; elle exclut toute participation de ses ministres ou agents administratifs ; elle exclut la justice par commissions, les évocations de l'ancien régime ; elle exclut toute organisation de la justice, judiciaire ou administrative, qui ménage au pouvoir exécutif ou au souverain le moyen d'influer sur les jugements, d'une façon directe ou indirecte ; elle exclut particulièrement le système pratiqué pendant la période révolutionnaire, qui consiste à remettre le jugement du contentieux administratif aux autorités administratives ; elle exclut tout système qui a pour but de faire juger le contentieux administratif par des tribunaux dépendants de l'administration, du pouvoir exécutif, ou du souverain ; elle exclut le droit pour le chef de l'Etat de trancher, même en son Conseil,

les conflits entre les tribunaux et l'administration : reconnaître ce droit au chef de l'Etat serait lui permettre de fixer à sa guise la compétence respective des tribunaux et de l'administration, de limiter arbitrairement le domaine du pouvoir judiciaire, ce serait mettre le pouvoir judiciaire dans sa dépendance en une certaine mesure et s'exposer à faire revivre sous une nouvelle forme les évocations de l'ancien régime. En un mot, la théorie des trois pouvoirs domine toute l'organisation de la justice, de la justice judiciaire comme de la justice administrative.

Les conséquences de la doctrine contraire sont absolument opposées.

1° La justice étant une branche du pouvoir exécutif, c'est nécessairement à ce dernier de nommer et d'instituer les juges, de conférer les fonctions judiciaires ; il n'y a pas d'autre mode possible ni même concevable ; il serait aussi déraisonnable d'enlever au chef de l'Etat la nomination des juges que la nomination des préfets, des officiers, des auxiliaires ou agents du pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif n'est pas responsable des jugements, ne peut rien sur les jugements : cela ne fait rien, les juges sont considérés comme ses auxiliaires ou ses agents, au même titre que les autres.

2° L'inamovibilité n'est plus qu'une mesure politique, une espèce de bénéfice extraordinaire conféré aux juges pour leur donner quelque indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, mais non pas une pleine indépendance : la pleine indépendance serait un illogisme. On conçoit dès lors que les partisans des deux pouvoirs ne veuillent pas de l'inamovibilité pour les juges administratifs. Pour eux, aussi, les atteintes au principe de l'inamovibilité qui se sont produites si fréquemment depuis 1789, ne doivent être que péché véniel : il faut bien que le pouvoir exécutif, quand il vient de changer, compose la magistrature à son image ; on ne saurait l'obliger à attendre le lent renouvellement qu'il peut réaliser par les nominations dont il dispose.

3° La justice se rend nécessairement au nom du chef de l'Etat : elle émane de lui, elle est rendue à sa place et en son nom par des magistrats qui tiennent de lui leurs fonctions et qui le représentent.

4° C'est le chef de l'Etat qui fait apposer la formule exécutoire, et qui met en mouvement la force publique pour l'exécution. La force exécutoire attachée de plein droit aux décisions judiciaires ne se comprend plus. Une fois que le juge a statué sur le fait et le droit, sa tâche est épuisée ; celle du pouvoir exécutif commence, ou plutôt elle reprend sous une nouvelle forme, car le juge lui-même n'a fait que remplir la fonction du pouvoir exécutif. L'autorité judiciaire n'est autre chose que l'auxiliaire du pouvoir exécutif : elle est simplement chargée d'éclairer son action pour l'exécution des lois quand il y a contestation : lorsque le pouvoir exécutif est éclairé, il reprend l'exécution un instant retardée.

5° Si l'autorité judiciaire n'est qu'une branche du pouvoir exécutif, déléguée par lui pour l'éclairer sur de certaines affaires, aucun principe ne s'oppose à ce que le pouvoir exécutif s'éclaire lui-même directement, le cas échéant ; à ce qu'il exerce la justice ou y participe (justice retenue) ; on se demande même pourquoi les tribunaux ont un pouvoir propre, différent de celui des préfets ou autres autorités administratives, lequel n'empêche pas le chef de l'Etat ou ses ministres de réformer ou d'annuler leurs actes ; on se demande aussi pourquoi les tribunaux auraient une organisation qui les rende indépendants du pouvoir exécutif ; on conçoit que, si le pouvoir exécutif délègue l'autorité judiciaire à des magistrats inamovibles et jusqu'à un certain point indépendants de lui pour les procès entre particuliers qui ne l'intéressent pas et où il n'a absolument rien à faire, il ne confie les affaires particulièrement intéressantes pour lui, celles du contentieux administratif, qu'à des tribunaux étroitement placés sous son autorité et dans sa main ; et s'il y a des conflits, soit entre les tribunaux de toutes sortes et l'administration, soit entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs, on ne sera pas embarrassé pour les trancher : ce sera la tâche du pouvoir exécutif, chef et maître à la fois de la justice et de l'administration : tout autre système est irrationnel. Si les partisans des deux pouvoirs étaient logiques, ils ne pourraient condamner ni la justice par commissions, ni la pratique des évocations, ni aucune application de l'idée de justice retenue. En fait, tous veulent des tribunaux administratifs dépendants

de l'administration et confondus avec elle, et l'un deux nous dit : « La partie du pouvoir exécutif dont la mission est de rendre la justice est *ordinairement* déléguée à des fonctionnaires inamovibles » (1), ce qui paraît impliquer que le contraire pourrait se produire sans grand inconvénient (2).

Laquelle de ces deux théories est consacrée par notre législation ? Depuis 1789, la théorie des trois pouvoirs a partiellement triomphé pendant un certain temps, mais on n'en a jamais tiré toutes les conséquences. Certaines dispositions permanentes du droit public moderne s'y rattachent à nos yeux incontestablement : ce sont celles qui prohibent la justice par commissions et les évocations. D'autres en ont été la négation également permanente : nous voulons parler de celles qui remettaient le jugement du contentieux administratif à l'administration, et de celles qui aujourd'hui remettent le jugement du contentieux administratif à des tribunaux administratifs, en tant que ces tribunaux sont dans la dépendance du pouvoir exécutif. Pour le reste, il faut faire deux périodes : 1° de 1790 au 22 frimaire an VIII ; 2° du 22 frimaire an VIII jusqu'à nous.

En 1790, on regarda théoriquement le pouvoir judiciaire comme distinct des deux autres, et l'on en tira la conséquence qu'il devait émaner directement de la nation : système de l'é-

(1) Blanche, *Dictionnaire général d'administration*, v° Autorité judiciaire.

(2) Nous venons de faire de la logique juridique : nous avons essayé de démontrer que la séparation des pouvoirs et la séparation des autorités conduisent logiquement à des conséquences différentes. Il n'en faudrait pas conclure que, pour nous, la seule logique doive présider à l'organisation des institutions. Nous croyons, au contraire, qu'il est indispensable de se défier de la logique en ces matières. Peut-être ceux qui, sans mépriser la logique, ne lui accordent qu'un rôle constituant très subordonné, seront-ils portés à penser que toutes nos différences logiques ne donnent pas un bien grand intérêt à la question de séparation des pouvoirs ou des autorités. Nous leur demanderons de considérer que, si la logique ne doit pas seule présider à l'organisation des institutions, elle n'y est jamais complètement étrangère ; qu'en beaucoup de cas elle joue un rôle considérable, et souvent en France, malheureusement, un rôle prépondérant : peut-être alors trouveront-ils qu'il n'est pas sans intérêt, sinon pour eux, du moins pour le commun des mortels, d'écarter une conception qui, logiquement, conduit à des institutions, non seulement inférieures, mais en contradiction avec la vérité première. Il est bien des personnes à qui le meilleur moyen de démontrer que des institutions sont inférieures, est de démontrer qu'elles se rattachent à une conception fausse.

lection des juges par le peuple (loi du 16-24 août 1790, tit. 2, art. 3 et 4). On ne tira pas les autres conséquences du principe ; notamment on donna le jugement du contentieux administratif à l'administration elle-même. Cet état de choses fut conservé par la constitution du 3 septembre 1791, (tit. 3, art. 5, et tit. 3, ch. V, art. 2 et 24) ; par la constitution du 24 juin 1793, à cette différence près que les jugements sont intitulés « au nom du peuple français » (art. 61) ; et par la constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795). Toutes ces constitutions traitent en vain dans des titres symétriques du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif, et du pouvoir judiciaire : la réalité dément la théorie. La constitution du 22 frimaire an VIII est le point de départ d'une réaction contre la théorie des trois pouvoirs, qui, comme nous venons de le voir, n'avait jamais été admise dans son entier. Elle ne parle plus du pouvoir judiciaire, mais des tribunaux (tit. 5). On en revient à la nomination des juges par le pouvoir exécutif, sauf pour les juges de paix et les tribunaux de commerce (1) ; et l'on entend bien, ainsi satisfaire à une nécessité de principe. En 1848 et en 1870 on fait rendre la justice au nom du peuple français, (décret du 6 septembre 1870 ; loi du 2 septembre 1871, art. 2) ; la formule exécutoire est conçue au nom du président de la République (loi du 2 septembre 1871, art. 2) : « Le président de la République française mande et ordonne, etc. » Chose curieuse ! la formule exécutoire du Conseil d'Etat est conçue au nom de la République : « La République mande et ordonne.... » (l. 24 mai 1872, art. 24, et décr. 2 août 1879, art. 25).

Deux observations pour clore ce trop long chapitre.

Le pouvoir judiciaire se distingue des deux autres par une faiblesse et des entraves qui lui sont propres : il n'a ni initiative ni liberté ; il est enfermé dans le domaine des procès, des *espèces* ; il est très facile de l'y maintenir strictement, nos lois ont pris toutes les précautions à cet égard. De Tocqueville, dans son livre sur la *Démocratie en Amérique* (T. I., ch. 6., a bien montré qu'il est impossible au pouvoir judiciaire, si on le maintient dans la sphère judiciaire, d'aspirer à jouer un rôle.

(1) La nomination des juges de paix fut peu de temps après rendue au pouvoir exécutif.

Le mot « pouvoir », quand on parle de séparation des pouvoirs, nous paraît susceptible de deux sens. — 1° Il désigne des autorités chargées de fonctions distinctes et investies d'une suffisante indépendance pour les exercer distinctement. L'indépendance dans l'exercice même de la fonction est essentielle pour qu'il y ait « pouvoir distinct », et par conséquent « pouvoir ». Il y a une autre indépendance, l'indépendance dans la situation personnelle de ceux qui exercent la fonction : celle-ci comporte des degrés infinis ; elle tient à des circonstances extérieures : par exemple, un prince héréditaire est un « pouvoir exécutif » autrement indépendant qu'un président élu pour sept ans ; un président élu directement par la nation est autrement indépendant (il s'agit justement de l'indépendance à l'égard du pouvoir législatif) qu'un président élu par les deux Chambres ; des magistrats nommés au concours ou sur une liste de présentation ou à la manière qu'avait introduite la vénalité des offices, sont autrement indépendants (de l'exécutif) que des magistrats nommés d'après le système français actuel. Comment M. Jacquelin peut-il dire qu'il est « souverainement illogique, pour assurer l'indépendance d'un pouvoir quel qu'il soit, d'envisager l'époque antérieure à la constitution même de ce pouvoir (p. 18) ». Le mode de constitution du pouvoir est, pour l'indépendance de situation des dépositaires du pouvoir, un élément tout à fait capital. Disons cependant que l'indépendance de situation personnelle est moins essentielle que l'indépendance dans l'exercice même de la fonction. Il en faut, à notre avis, un minimum suffisant pour que le défaut d'indépendance dans la situation personnelle n'arrive pas à détruire l'indépendance dans l'exercice même de la fonction. Evidemment si cette dernière était détruite, il n'y aurait plus de « pouvoirs » (distincts) ; mais quand elle est sauve, ou à très peu près, on peut parler de « pouvoirs » distincts. Seulement ils sont, comme « pouvoirs », plus ou moins bien organisés. Le défaut d'indépendance personnelle chez les dépositaires des divers « pouvoirs » est, en principe, une défectuosité d'organisation, qui peut aller jusqu'à supprimer la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire les « pouvoirs » eux-mêmes. — 2° Le mot « pouvoir » désigne des autorités chargées de fonctions distinctes, investies d'une suffisante indépendance

pour les exercer distinctement, et nommées directement par les suffrages de la nation. Ce dernier sens ne s'impose qu'aux partisans de la souveraineté nationale selon J.-J. Rousseau.

Quelque sens qu'on veuille donner au mot « pouvoir », le pouvoir repose essentiellement et tout d'abord sur une distinction des fonctions : le premier élément constitutif du pouvoir est donc la séparation des fonctions ; le second c'est l'indépendance pour l'exercice de la fonction : et ce second élément n'est, à vrai dire, que le complément du premier.

(*A suivre*).

E. Artur,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Rennes.

LA DOCTRINE DES PERSONNES SOCIALES

D'APRÈS DES PUBLICATIONS RÉCENTES

SOMMAIRE : Le Problème de la personnalité. — Objet de cette étude : La personne sociale. — I. Les travaux de MM. Giner, Michoud et Mestre sur les personnes morales ou sociales. — Idées communes. — Etudes particulières sur la personne sociale. — II. Caractère sociologique du problème de la personne sociale. — Doctrine de M. Michoud. — Union désirée de la sociologie et de la philosophie du droit. — Doctrine de M. Giner. — III. Réalité des personnes sociales. — Etat du problème. — Arguments favorables à la réalité objective. — L'être social. — Conditions de la personne sociale. — Pluralité des personnes. — Organisation. — Conséquences du concept de la personne sociale. — Sociétés diverses : totales et spéciales. — L'Etat et la personne sociale. — IV. La responsabilité pénale des personnes morales d'après M. Mestre. — Tendance à laquelle il obéit. — Si la collectivité peut délinquer. — Termes du problème.

Il n'est rien de plus complexe, de plus difficile et de plus intéressant que le concept de la personnalité. Fondamental en psychologie humaine lorsqu'on envisage le problème de la nature rationnelle de l'homme (1), il l'est également en matière de sociologie (2) et en matière de philosophie du droit (3). Il domine, en effet, deux des branches les plus importantes du droit positif : le droit *civil* et le droit *politique*.

Qu'on ne s'imagine pas, cependant, que j'aie l'intention, dans cet article, d'étudier ce concept dans toute son étendue. Ce serait une entreprise impossible à mener à bonne fin. Le concept de la personnalité embrasserait, selon moi, si je suivais sur ce point les enseignements de mon maître, M. Giner,

(1) Voir par exemple, JEANMÈRE : *L'idée de la personnalité dans la psychologie moderne* ; C. PIAT : *La personne humaine* (Paris, 1897).

(2) Voir BALDWIN : *Interprétation sociale et morale des principes du développement mental* (1 vol., 1899, Paris).

(3) V. SCHIATARELLA : *I presupposti del diritto scientifico*, p. 143-168 (1 vol. Palerme, 1899) ; VIGLIAROLO : *Le persone giuridiche considerate in rapporto alla Filosofia del diritto* (1 vol., Naples, 1880) ; GINER : *Resumen de Filosofia del derecho* (1 vol., Madrid. 1897).

l'idée de l'être réel, de l'être *rationnel*, de l'être conscient, avec une conscience réfléchie, qui se rend compte de ses actes, qui est la cause immédiate de ses déterminations, qui a, en un mot, cette pleine capacité que suppose la direction, d'après les idées de la vie (1). Je n'ignore pas que ce concept se rapporte à la personnalité pleine, entière ; car je sais que la personnalité est un produit « génétique » dans l'histoire et « génétique » également dans chaque cas particulier : chaque être a, en effet, une genèse évolutive psychologique et, comme le veut M. Baldwin, *sociale*, et la personnalité humaine, considérée dans son évolution totale, a également sa genèse, à partir des confins confus et obscurs de l'animalité jusqu'au génie (2). Mais cela n'empêche pas que la note distinctive de la personnalité soit la *raison*, la raison à son degré le moins élevé, si l'on veut, pourvu qu'elle soit suffisante pour être comme l'expression d'un équilibre supérieur des facultés intellectuelles de l'homme ; et cela n'empêche pas davantage que nous considérions comme *idéal* de l'affirmation croissante de la *personnalité* la tendance intensive de cet équilibre vers la perfection. Réellement, la qualité de la *personnalité*, nous la concevons comme de plus en plus grande à mesure que, dans l'être, se révèle avec plus de force et de pouvoir, l'énergie « directrice » interne, — la conscience de la raison (3).

D'après ce qui précède, l'étude des questions que comprend la doctrine psychologique, sociale, et, en dernier lieu, juridique, de la personnalité, exigerait, non pas un article, mais un livre. Mon dessein, en vérité, est plus modeste. Je l'indiquerai en quelques mots.

On sait que l'explication complète du concept de la per-

(1) Giner : *La idea de la personalidad* dans ses *Estudios y fragmentos sobre la teoria de la personalidad social*.

(2) Schiatarella. *loc. cit.* ; M. Baldwin dit : « L'homme n'est pas une personnalité qui se dresse dans son isolement majestueux, dans sa pauvreté, ses passions, son humilité, de telle sorte qu'on puisse le considérer comme une « *unité* » sociale ;..... *l'homme est plutôt un produit social qu'une unité sociale* (*loc. cit.*, p. 87) ». Toute la doctrine de M. Baldwin repose sur la conception *sociale* de la personnalité humaine.

(3) « Nous disons, par exemple, d'un individu que c'est « une grande personnalité » pour faire sentir la fermeté et l'indépendance de son caractère ». Giner, *Estudios*, p. 2.

sonne ou de l'*être de personnalité* embrasse, non seulement l'analyse de la personne humaine dans l'individu, soit au point de vue de sa capacité et de ses conditions psychologiques, soit au point de vue de sa formation et de ses relations sociales ; mais encore l'analyse de la nature propre des entités collectives, des sociétés en un mot, qui, depuis bien longtemps, sont considérées en droit, comme des *personnes*. La seule difficulté qui ait été envisagée à ce sujet, d'abord en droit, puis en psychologie — psychologie collective (1) — et enfin en sociologie, c'est celle de savoir si ces personnes existent d'une manière *positive*, *réelle*, ou bien si elles doivent être regardées comme des personnes fictives, ayant leur origine dans l'analogie. D'où le problème de la personnalité dans la vie des collectivités ou sociétés, le problème, en somme, des personnes sociales, ou, comme d'autres disent, juridiques ou morales.

Ce problème, étudié de tout temps par les juristes, parce que les nécessités de la vie réelle et les exigences pratiques du droit l'exigeaient, et examiné avec un intérêt croissant par les sociologues, a été très récemment l'objet d'importantes recherches dont les résultats ont été enregistrés dans trois ouvrages dont deux ont été publiés en France et l'autre en Espagne et dont voici les titres : *Les personnes morales et le problème de leur responsalité pénale* par M. A. Mestre (2) ; *La notion de personnalité morale* par M. L. Michoud, professeur à Grenoble (articles publiés dans cette *Revue* (3)) et les *Estudios y fragmentos sobre la teoria de la personalidad social* (Etudes et fragments sur la théorie de la personnalité sociale) par M. F. Giner, professeur à Madrid (4).

En présence de ces travaux, après les avoir lus et comparés et m'être assuré qu'ils reflètent, avec une grande exactitude et d'une manière très complète, le mouvement philosophique des idées relativement au problème de la personnalité sociale, il m'a semblé qu'il ne serait pas inutile de recueillir dans un article les indications les plus importantes de ces études, ici,

(1) Spécialement comme psychologie des peuples et des nations, au sens où l'entendent Lazarus et la *Völkerpsychologie*.

(2) Paris, 1 vol., 360 p., 1899.

(3) Janvier-février, mars-avril 1899.

(4) Madrid, 1 vol., 433 p., 1899.

pour les comparer les unes aux autres, là pour les compléter, pour les résumer succinctement, enfin pour examiner dans quelle mesure il est possible de faire la synthèse de ces doctrines, et de résoudre le problème fondamental de la nature *sociologique* et *juridique* de la personne collective, et, comme conséquence de cette solution, pour se demander de quelle façon doit être envisagé ce problème, celui-là surtout qu'examine M. Mestre dans son intéressante monographie.

I

Voyons d'abord, ce que renferment les trois ouvrages de MM. Giner, Mestre et Michoud, ou plutôt Michoud et Mestre ; car tel est l'ordre suivant lequel ils doivent être résumés pour répondre au but que je me propose d'atteindre.

Le livre de M. Giner n'est pas une œuvre systématique sur la *personne sociale* ; comme le dit l'auteur lui-même, il s'agit de *fragments* et d'*études* ; mais si le dessein de M. Giner n'a pas été d'exposer systématiquement une doctrine de la personne sociale, on trouve néanmoins dans les différents chapitres que comprend son travail des éléments suffisants pour fonder une théorie des personnes sociales et même pour expliquer leur évolution juridique et sociologique.

Le livre de M. Giner contient les études suivantes : *Sobre la idea de la personalidad* (sur l'idée de la personnalité) étude du concept de la personne en général et, comme conséquence du concept de la personne sociale, p. 30-33 ; — *La teoria de la persona social en los juristas y sociologos de nuestro tiempo*, (La théorie de la personne sociale chez les juristes et les sociologues de notre temps), étude renfermant l'exposé des doctrines modernes les plus importantes sur la personne sociale, tant en philosophie du droit qu'en sociologie et aussi, partiellement, en psychologie : Wundt ; — *El estado de la persona social* (L'état de la personne sociale), complément intéressant faisant connaître le côté *politique* des idées de l'auteur sur la personne sociale et sur sa manière de concevoir le droit et sa réalisation par l'Etat ; — *El individuo y el Estado* (L'individu et l'Etat), l'objet de ce travail est le même que celui du précédent ; — *Un nuevo libro de Schäffle* (Un nouveau livre de Schäffle),

examen critique du livre de ce sociologue : *Deutsche Kern- und Zeitfragen*, Berlin, 1894, 472 pages ; dans cette étude, M. Giner expose la doctrine de Schäffle sur la personne sociale.

Le travail de M. Michoud — connu certainement de mes lecteurs — bien qu'il n'ait point l'ampleur de celui de M. Giner et de celui de M. Mestre, envisage cependant le problème d'une manière générale sous le rapport du droit et a l'avantage d'offrir sous une forme synthétique le mouvement des idées, au point de vue juridique surtout, touchant la nature de la personne morale ; c'est, en somme, un bon résumé de l'état actuel de la question, telle que la peuvent voir les juristes. En effet, à mon avis, bien que M. Michoud ne méconnaisse pas que le problème de la personnalité sociale a une réelle importance sociologique, il ne traite pas cependant la question comme le ferait un sociologue. Il ne recueille pas, avec tout le soin nécessaire selon moi, les résultats de la sociologie moderne pour définir la personne sociale en soi, avant de s'occuper de sa nature juridique.

M. Michoud parle bien de la théorie organique des sociétés, théorie qui, avant tout, est sociologique ; mais cela ne suffit pas pour atteindre le but que je me propose, c'est-à-dire pour montrer le caractère sociologique du problème (1). Qu'il me soit permis de ne pas insister pour le moment sur ce point que je traiterai bientôt avec plus de détails.

La partie la plus importante du travail de M. Michoud, d'après moi, c'est son concept de la personne morale, ainsi qu'une portion des recherches éminemment suggestives auxquelles se livre l'auteur dans le premier de ses articles relativement à la manière dont il comprend le droit. Ces recherches révèlent une orientation ayant beaucoup de rapports avec celle que, conformément aux idées de Krause, poursuit une partie importante des représentants de la philosophie du droit en Espagne, par exemple, MM. Giner, Calderon, Alas, etc., c'est l'orientation éthique, qui voit dans le droit une relation interne de contenu, et qui, par conséquent, ne peut pas y voir

(1) M. Michoud résume et critique les doctrines de la *fiction*, des *droits sans sujet*, de la *personnalité apparente* (atomisme), la doctrine *organique*, celle de la volonté, spécialement celle de Zitelmann, de Hauriou et de Jellinek.

une pure relation externe — de volonté — coercible, dans le sens où l'on entend les intérêts juridiquement protégés de Ihering ou la coexistence des libertés de Kant.

Bien que M. Michoud obéisse au concept régnant du droit, — au fond kantien : droit ; contrainte par l'Etat ; déclaration favorable et protection coercitive de l'Etat ; — il ne pousse pas cependant jusqu'à ses dernières conséquences l'orientation éthique que l'on découvre dans divers passages de sa magistrale étude (1). Si M. Michoud posait le problème du droit devant la conscience, s'il analysait ses éléments positifs comme relation interne de l'être juridique, en faisant abstraction de l'action historique de l'Etat, il verrait bientôt combien deviennent fécondes ses mêmes idées touchant la valeur éthique des intérêts que le droit doit protéger ou plutôt qui sont implicitement contenus dans le droit. Et cela, indépendamment de la lumière que cette manière de voir appliquée aux études juridiques, jetterait sur la notion de la personnalité sociale comme être de droit. Sous ce rapport, les idées exposées par M. Michoud doivent trouver leur complément dans les études de M. Giner.

Bien que, comme je l'ai déjà indiqué, le livre de M. Mestre ait d'autres proportions matérielles que le travail de M. Michoud, il n'étudie cependant qu'un problème juridique très concret. Toutefois, l'œuvre de M. Mestre peut être considérée comme une importante contribution à la doctrine générale de la personnalité sociale, d'un côté, parce que, dans l'introduction, l'auteur se réfère à la notion générale de la personnalité juridique (p. 1-16), et, de l'autre, parce que la solution spéciale du problème de la responsabilité pénale des personnes morales implique toute une théorie de la nature de la personnalité sociale, chose dont l'auteur se rend pleinement compte.

Là où le livre de M. Mestre a une valeur très grande, c'est dans la partie érudite et historique. M. Mestre fait preuve d'une connaissance très sérieuse de la formation historique de la doctrine de la responsabilité pénale collective — dans le droit romain, chez les glossateurs, dans le droit canonique,

(1) Par exemple, page 211, lorsqu'il fait allusion à la valeur *juridique* du *contenu* de la volonté. V. note 3, ainsi que toute l'argumentation des pages 213-218.

après les glossateurs et dans l'ancien droit français (p. 22-134). Il prouve également qu'il a étudié avec soin les doctrines modernes, dans tous leurs dérivés et dans toutes leurs nuances juridiques (1). M. Mestre a, en outre, recueilli quelques-unes des indications que l'on trouve, au sujet de ce problème, dans les travaux des juristes espagnols, rendant ainsi justice aux modestes efforts de ceux qui, en Espagne, contribuent au progrès de la science juridique.

Voyons maintenant de quelle manière nous pouvons compléter les trois ouvrages dont nous nous occupons et demandons-nous quelles conséquences synthétiques il est possible de tirer des études auxquelles ils se livrent, tant au point de vue de leurs divergences que de leurs vues communes d'après les tendances dominantes de la doctrine de la personne sociale.

Dans les travaux de MM. Michoud, Giner et Mestre, on trouve, en premier lieu, des concepts fondamentaux communs, relatifs au caractère réel et positif des personnes sociales ou morales (2). Chez M. Giner, l'affirmation de la réalité positive — non dans le sens physiologique de la doctrine de l'organisme social, interprétée par MM. Spencer, Worms, Lilienfeld, etc. — est explicite : toute sa théorie de la personne sociale repose sur cette donnée, qui sert, en outre, de base à son système juridique et politique, spécialement à sa féconde doctrine des *Etats de droit* (3). Chez M. Mestre l'admission du

(1) M. Mestre expose et critique les doctrines de la fiction, de la volonté légale, des droits sans sujet, du déterminisme et de la volonté réelle. Pour cela, il met à profit les travaux de leurs principaux représentants.

(2) Il convient de faire quelques remarques au sujet de la terminologie employée. MM. Mestre et Michoud disent *personnes morales*. M. Giner parle de la *personne sociale*. D'autres disent *personnes collectives*. D'autres enfin parlent de *personnes juridiques* et même de *personnes fictives*. A mon avis, ces deux derniers termes sont les plus inexacts ; ils laissent, en effet, supposer qu'il s'agit de personnes qui n'ont pas de réalité positive ou bien qui sont une pure création du droit. D'ailleurs la personne juridique est une expression qui ne correspond pas exclusivement à la personne collective ou *non* individuelle: comme être du droit la personne individuelle est *juridique*. Le nom de *personne morale* n'exprime, à mon sens, rien de concret et de spécial à la personnalité que l'on désigne. M. Michoud reconnaît qu'il est vague et qu'il n'est pas démonstratif. D'après moi, pour mieux exprimer la nature de l'objet dont il s'agit, il vaut mieux se servir de la dénomination de personne sociale ou collective, cependant il n'y a pas d'inconvénient à respecter l'usage admis consistant à parler de personnes morales (V. Michoud, *loc. cit.*, p. 6).

(3) V. Giner : *Resumen de fisolofia del derecho*. J'ai moi-même exposé longuement cette doctrine dans mon *Derecho politico*, I, livres I et II.

caractère réaliste de la personne morale résulte bien clairement de l'introduction. Après avoir critiqué vivement la doctrine de la fiction et avoir manifesté ses préférences pour la solution de la doctrine allemande pour laquelle « la personne morale est un être vivant et réel, aussi bien que l'individu physique » (p. 12), il ajoute, pour son compte : « La nouvelle école germaniste a déblayé le terrain. L'on pourra désormais étudier de près ces notions délicates, sans se heurter à l'idée vieillie de la fiction, aujourd'hui inutile et encombrante. Les groupements nous apparaîtront ainsi ce qu'ils sont dans la vie sociale, c'est-à-dire des êtres vivants doués d'une vie distincte de celle de leurs membres » (p. 15). Bien que le travail de M. Michoud n'ait pas pour objet le problème de la nature de la personne morale — nature que je pourrais qualifier de *biologique* — il n'est pas moins certain que la conception *réaliste* de cette personne s'y trouve implicitement contenue, ne serait-ce qu'à cause des remarques relatives à la doctrine de la fiction. Au surplus, d'après M. Michoud, « la personne juridique est l'être *collectif* ou *individuel* dont les intérêts sont protégés au moyen de la puissance reconnue à une volonté qui la représente » (*loc. cit.*, p. 194) ; plus loin, il dit : « La personne morale n'est pas une personne fictive. Elle n'est plus un simple artifice derrière lequel on trouve, soit des patrimoines sans maître, soit des individus. Il reste qu'elle soit une personne réelle ».

On trouve en second lieu dans ces trois ouvrages des études partielles, des exposés touchant à des questions particulières, qui expriment les diverses préoccupations qu'éveille dans l'esprit des savants le problème complexe de la personnalité sociale.

Le livre de M. Giner présente, à titre de travail tout à fait personnel, une longue étude sur l'idée de la personnalité — étude, à mon avis, indispensable pour définir la personne sociale —, puis une sérieuse dissertation philosophique sur la nature de cette dernière au point de vue général, c'est-à-dire considérée comme un concept métaphysique et comme expression ayant une valeur à la fois psychologique, éthique, sociologique et juridique. On rencontre, d'ailleurs, dans l'ouvrage de M. Giner d'importantes indications qui sont susceptibles de

servir de matériaux pour l'élaboration d'une doctrine sur les conséquences *politiques* de la conception réaliste de la personne sociale. Le point important surtout, c'est la conception de l'Etat dans ses rapports avec la personne individuelle ou sociale, comme être de droit (1).

Dans les articles de M. Michoud, les recherches les plus personnelles, les plus originales et les plus utiles, sont celles qui sont relatives à son exposé de la doctrine propre de la personne morale en tant qu'être de droit : M. Michoud partage certaines idées de Ihering sur le droit (2), mais il les rectifie et les complète. Et, grâce à des recherches très pénibles que lui impose l'idée du droit subjectif, M. Michoud arrive à déterminer les caractères — à mon sens, acceptables — de la personne collective juridique ; c'est probablement parce qu'il pose son problème sur un terrain qui n'est pas le sien, sur un terrain *non juridique*.

Enfin, dans le volume de M. Mestre, il convient de signaler une consciencieuse étude sur l'aspect, que nous pourrions appeler *éthique* et *psychologico-juridique*, de la *vie* de la personne sociale : aspect qui embrasse le difficile problème de la responsabilité *pénale* des collectivités. Et, bien que la conclusion à laquelle s'arrête l'auteur ne me paraisse pas entièrement acceptable, il est hors de doute néanmoins que le travail de M. Mestre a une valeur indiscutable.

II

Grâce à ces indications puisées directement dans les trois ouvrages dont nous venons de nous occuper et si nous tenons compte des idées fondamentales communes et des rectifications mutuelles que permet de faire une comparaison sérieuse, la conclusion à laquelle nous arrivons tout d'abord en cette matière, c'est que le problème de la personne sociale est

(1) Voir *Estudios*, art. 3 et 4.

(2) Il se réfère surtout à l'*Esprit du Droit romain* de Ihering. Mais il serait nécessaire de compléter les idées juridiques de ce grand philosophe du droit avec ses études dans *Der Zweck im Recht*, 2 vol. J'ai essayé d'exposer les idées juridiques de Ihering ; elles se trouvent dans ces deux ouvrages qui sont le complément l'une de l'autre. Je les ai puisées dans l'*Etude préliminaire* de la traduction de la *Préhistoire des Indo-Européens* de cet auteur, Madrid, 1876.

essentiellement et primordialement de nature *sociologique.*

Et qu'on ne s'imagine pas que ce résultat ait une valeur purement théorique et logique. Bien loin de là. L'affirmation du caractère sociologique du problème en question a une importance pratique très réelle, en ce sens qu'elle met sur la meilleure voie pour arriver à sa solution et qu'elle répond à la nécessité généralement reconnue de donner une base sociologique aux problèmes juridiques, à ceux-là même qui sont considérés comme purement abstraits par la majorité des juristes. Le point de savoir si la personne sociale peut être considérée comme un *être* de droit est une question qu'il est au pouvoir des jurisconsultes de résoudre à l'aide d'arguties telles que la fiction (1) ; mais il ne résulte pas de là que la solution en soi puisse être donnée par la philosophie juridique qui ne possède pas pour cela toutes les données nécessaires.

Une des observations les plus utiles et de la plus grande importance touchant le problème, — observation que ne fait pas directement M. Michoud, mais qui est essentielle et capitale dans le système de M. Giner, — c'est celle d'après laquelle la personne n'est pas *seulement* un *sujet* ou, si l'on aime mieux, un *agent* de droit, mais bien un *sujet*, réel ou fictif — le droit ne peut pas préciser — de rapports économiques, éthiques, esthétiques, religieux, politiques, pédagogiques, scientifiques, etc., et cela de diverses manières, suivant la nature spécifique de la personnalité. Car il existe une grande différence entre une personnalité constituée par l'attraction de toutes les nécessités humaines, comme un homme pris à part, une nation et une personnalité émanant de l'attraction particulière d'une nécessité spéciale, par exemple, l'Eglise, l'Université, une société industrielle, etc., etc.

Le droit, jusqu'ici, a bien pu concevoir comme fictions les personnes collectives, obéissant en cela à la nécessité de résoudre le problème de fins particulières et en usant dans ce but de procédés analogiques (2). Mais, aujourd'hui, la question ne peut plus être envisagée de la même façon (3)

(1) Il n'y a qu'à étudier, par exemple, les doctrines de Savigny ou de Ihering.

(2) Voir ce que dit, avec beaucoup de raison, M. Mestre sur la fonction de la fiction en droit. « La fiction dans le droit, dit-il, ne peut jamais jouer qu'un rôle momentané » p. 221.

(3) Gierke : *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtssprechung*, 1887.

L'affirmation suivant laquelle la personne sociale est un *être* de droit, au même titre que l'homme individuel, suppose que la nature humaine de la collectivité a été préalablement déterminée.

Elle suppose qu'on a posé et résolu la question suivante : Qu'est-ce qu'une personne sociale ? Qu'est-ce qu'une collectivité ? Est-ce un simple groupement par juxtaposition d'individus qui la composent ? Est-ce un composé complexe, mais un et distinct ? Est-ce une *entité* réelle, ayant une évidence propre, une *fin particulière*, ayant une énergie, des facteurs spéciaux, une vie, en un mot, propre et distincte ? Existe-t-il dans la collectivité un élément que l'on puisse considérer comme un centre impulseur, directeur, à la fois condensé et condensateur, exerçant une action suivie et persistante ? En somme, la personne sociale est-elle véritablement un être ? Car c'est aux êtres seuls que le droit est applicable, et aux êtres seulement qui sont capables de droit. Et remarquez bien que, pour pouvoir parler de *capacité juridique*, il est nécessaire de supposer au préalable qu'il existe un être auquel on reconnaisse spécialement une telle capacité. Eh bien ! les problèmes dérivant des questions qui précèdent, ne peuvent pas être résolus à l'aide de concepts purement juridiques : ce sont des problèmes de psychologie sociale ou plutôt de sociologie.

Au surplus, le caractère sociologique du problème de la personne sociale (1) résulte du ton général du livre de M. Mestre et même de certaines indications du travail de M. Michoud. A mon sens, lorsque M. Michoud indique les conditions — au nombre de deux — nécessaires pour qu'il y ait personne morale, il procède comme sociologue, c'est-à-dire qu'il propose des conditions que le droit peut fort bien reconnaître, mais que la sociologie seule peut déterminer. Que signifie l'exigence de l'intérêt distinct des intérêts individuels, pour qu'il y ait personne morale ? L'auteur veut faire allusion par là, à mon avis, — et cela avec beaucoup de raison — à la cause

(1) Comme la personne individuelle, elle a un caractère à la fois psychologique et sociologique ou social. La personne individuelle se définit par ses qualités psychiques, particulières, alors même que, par son origine, elle aura une valeur et un intérêt social. V. Baldwin, *loc. cit.*

qui provoque la formation des entités collectives : l'intérêt, en d'autres termes, *l'attraction de la fin*, de la nécessité, attraction exercée sur les énergies individuelles, qui, de cette façon, convergent les unes vers les autres, se fondent ensemble et produisent une résultante, un composé, une nouvelle chose réelle qui n'existait pas auparavant et qui se transforme en un centre qui condense et modifie le milieu et les éléments qui le composent.

D'ailleurs, lorsque M. Michoud demande, pour qu'il y ait personne morale, que le groupe qui aspire à la personnalité « ait une organisation capable de dégager une volonté collective qui la représentera dans les rapports juridiques » (p. 221), il réclame une condition éminemment sociologique, c'est-à-dire une condition dont la valeur correspond à un problème sociologique. Peut-être bien, cependant, que le fait de n'avoir pas donné au côté sociologique de cette condition tout le relief et toute l'importance qu'il comporte a entraîné M. Michoud à méconnaître dans une certaine mesure ce que sa conception de la personne morale a de *réaliste*, lorsque, dans la suite, il s'exprime ainsi : « *Cette volonté ne sera toujours métaphysiquement que la volonté d'individus isolés, mais socialement elle devra ou pourra être regardée comme formant la volonté du groupe* » (1) Si la collectivité est un être... juridique, pourquoi lui refuser une volonté distincte, alors même qu'elle sera l'expression de celle de ses divers membres ou organes ? Il y a beaucoup à étudier en ce sens dans le livre de M. Mestre.

Mais là où le caractère sociologique, ou mieux philosophique et même métaphysique, c'est-à-dire universel et primordial, du problème de la personnalité sociale, apparaît avec le plus de clarté, c'est dans le livre de M. Giner. Et il en est ainsi parce que, pour des raisons très complexes, d'éducation philosophique, de préparation scientifique et de position spéciale en regard des tendances positivistes et métaphysiques contemporaines, M. Giner représente dans l'évolution de la pensée moderne, en Espagne tout au moins (2), une direction convergente, synthétique qui se reflète très nettement dans la

(1) *Loc. cit.*, page 222. V. Mestre, *loc. cit.*, page 179.
(2) J'ai cherché à définir le rôle de M. Giner dans une brochure : *Gli stud sociologici in Spagna*, Rome, 1899.

manière dont mon illustre maître envisage le problème de la personne sociale.

Dans les doctrines de M. Giner, on trouve, d'après moi, assurée d'une manière aussi rationnelle que féconde, l'union désirée de la sociologie et de la philosophie du droit, union qui ne résulte pas d'une simple et facile juxtaposition de doctrines métaphysiques et abstraites et de doctrines positives et empiriques, mais d'une conception purement organique de la vie humaine que M. Giner doit avant tout à Krause (1).

En vertu de cette union, le droit n'est plus une idée abstraite; il n'est plus une formule; c'est une propriété distinctive de l'être raisonnable, qui vit la vie de cet être, qui s'incarne dans ses manifestations, dont la détermination positive résulte d'une élaboration incessante, qui se manifeste à travers la conscience individuelle et sociale, dans le même sens où l'entend l'école historique, mais en le rectifiant d'une manière radicale grâce à la conception idéaliste de la vie humaine. Et, si le droit est cela, la détermination de sa nature, de ses manifestations, de sa sphère d'action, de son évolution et de ses changements, de sa force et de sa valeur, ne constitue pas un simple problème de mécanique juridique, un calcul d'intérêts, une question de formules vides et abstraites; elle se transforme en une série excessivement complexe de questions psychologiques et sociologiques (2).

Mais voyons de quelle façon M. Giner affronte le concept de la personne sociale. Bien que sa doctrine, comme cela a déjà été dit, ne soit pas exposée systématiquement dans son livre, elle peut néanmoins s'induire, totalement peut-être, de divers fragments de l'ouvrage dont nous nous occupons. Pour bien la comprendre, il convient de diviser les matières que renferme son volume en deux parties bien distinctes: 1° la partie contenant l'exposition et la critique; 2° la partie contenant les recherches et les idées personnelles de l'auteur.

Pour atteindre mon but, il n'est pas nécessaire de résumer la première partie. Il suffira d'en dire quelques mots et d'indi-

(1) V. Krause : *Das System der Rechtsphilosophie* (Leipzig, 1874) et surtout *El Ideal de la humanidad* (trad. espagnole et notes de Sanz del Rio). On peut trouver quelques renseignements sur les idées de Krause dans *La Philosophie de l'histoire en Allemagne*, de R. Flint, Paris, Alcan.

(2) V. Ihering : *Der Zweckim Recht*, déjà cité.

quer son caractère distinctif. Dans cette partie, M. Giner adopte explicitement la théorie du caractère sociologique du problème de la personne sociale : il analyse, en effet, des doctrines de *juristes* et de *sociologues*. Il commence par les doctrines juridiques; il expose, d'abord, les théories empiriques qu'il classe dans deux grands groupes : *a*) la personnalité artificielle (Savigny, Puchta, Arndt, Laurent, Laband, Holland, Bruns, Stobbe, Held, Rande) ; *b*) l'individualisme-atomisme (Ihering) ; tendances à sortir de l'atomisme (Salkowski-Bolze). Puis, il étudie les théories idéalistes ; parmi elles, il fait rentrer, en premier lieu, celles de Hegel, Michelet, Vera et, en second lieu, celles de Lasson, Taparelli, Zitelmann et Vigliarolo. Parmi les doctrines sociologiques, M. Giner étudie la doctrine de l'organisme physique dans Lilienfeld, Hellwald, Häckel, Espinas, Spencer, Fouillée et Schäffle ; il expose, en outre, avec beaucoup de soin, les doctrines de Wundt.

Il est évident que le tableau des doctrines sociologiques n'est pas complet. Pour l'être, il serait nécessaire d'analyser les innombrables conceptions de la sociologie moderne : Tarde, Durckheim, Gidding, Ward, Baldwin, De Greeff, etc. etc.; car, à mon avis, une véritable conception sociologique doit impliquer une idée de la personnalité individuelle et collective. Mais il faut bien tenir compte de ce fait que M. Giner ne se propose pas de faire l'histoire du concept sociologique de la personne sociale, bien que, cependant, dans les développements consacrés aux doctrines dont il vient d'être question, l'auteur fasse allusion à la plupart des sociologues modernes. Quoi qu'il en soit, l'exposé et la critique des doctrines juridiques et sociologiques que l'on trouve dans le livre de M. Giner renferment des éléments suffisants pour faire connaître la situation actuelle du problème et les tendances dominantes recherchant sa solution rationnelle dans la philosophie sociologique et juridique.

La partie originale du livre de M. Giner se trouve disséminée dans les pages renfermant l'exposé des doctrines ; mais, en dehors de ces indications fragmentaires, on peut voir à nu la pensée de M. Giner dans l'étude relative à l'idée de personnalité — antécédent indispensable pour la formation d'un concept solidement établi de la personne sociale — et dans

les premières pages de la partie où se trouvent exposées les doctrines des juristes et des sociologues modernes (p. 33-46). On peut encore considérer comme une confirmation de la personne sociale tout ce que M. Giner dit, comme je l'ai déjà indiqué, lorsqu'il parle de l'*état de la personne sociale*, de l'*individu* et de l'*Etat*.

La première idée que l'on doive signaler dans le concept de M. Giner, c'est celle qui indique la nécessité de bien déterminer le sens propre de deux mots que l'on considère souvent comme synonymes, les mots *individu* et *personne*. La personne est l'être de raison; l'individu est l'être concret, distinct; si nous nous reportons, par exemple, à l'homme, sa personnalité exprime ce qu'il y a en lui de vraiment humain, tandis que son individualité a trait à ce qu'il y a en lui de particulier et de distinct. « Ainsi, dit-il, nous portons en nous-mêmes cette dualité ; tous, nous sommes l'*homme* et *cet homme* » (p. 25). Réellement « nous sommes êtres et personnes avec toutes les conséquences qui découlent de cette double qualité, d'abord, comme hommes, puis — et c'est là la réalité — comme individus vrais, en établissant une distinction, mais non une séparation véritable, entre ces deux termes. » (p. 28). Ce qui revient à dire que ce qui caractérise notre personnalité, ce n'est pas notre individualité, mais bien notre qualité d'êtres raisonnables ou notre humanité ; notre individualité est personnelle parce qu'elle porte la trace de la raison. « De là, les caractères divers de nos relations, de nos fins, de nos moyens, etc., comme hommes et comme individus. Par exemple, le droit que nous avons de faire respecter notre dignité ne provient pas de ce que nous sommes des individus, contrairement à ce qui se produit pour nos biens, pour notre nom, etc. » (p. 28)

Ceux qui voient, aujourd'hui, la personnalité dans l'individu seul, oublient ou ne reconnaissent pas : 1° que le caractère individuel — de l'individu considéré tant au point de vue général qu'au point de vue concret — appartient à tous les êtres physiques, y compris les êtres monocellulaires; 2° que cette notion de l'individualité subit actuellement une crise. On peut, au besoin, « assurer que si l'atomisme, qui régnait jusqu'à ces derniers temps, en identifiant l'être et l'individu,

ne reconnaissait de réalité propre qu'à ce dernier, il en est autrement aujourd'hui, puisque l'on peut, à son tour, considérer comme menacée l'individualité conçue, dans ses degrés les plus élevés, comme une pluralité, comme un agrégat organique d'unités élémentaires, même au point de vue psychologique » (p. 30).

Et par là, il est possible de se faire une idée du concept de la personne sociale. Ce qui est la note caractéristique de la personnalité, ce n'est pas l'individualité physique, mais bien la raison ; et la raison, on la trouve dans l'individualité physique de l'homme, bien que celui-ci, biologiquement parlant, soit un composé, et bien que sa conscience, si on vient à l'analyser, présente une grande variéte d'états qui néanmoins, forment, en somme, une unité, grâce à cette même raison. L'individu raisonnable est un être ; et, en tant qu'être de raison, il est une personne.

Mais la qualité d'être n'est pas un attribut exclusif de l'individu ; un être, c'est tout centre d'énergies vives qui se révèle comme un composé réel. Si nous considérons l'humanité, « non seulement l'individu est un être, mais encore toute société véritable. Toute communauté d'individus — ou de sociétés, — unis dans le but d'atteindre une même fin grâce à la mutuelle coopération de ceux qui la composent, constitue un organisme distinct, foncièrement différent de ses membres et même de la simple somme de ces derniers, de la même façon que l'organisme d'un animal ou celui d'une plante se distingue réellement de la somme de cellules ou des masses de protoplasmes dont l'ensemble forme sa substance. De cette manière, elle apparaît comme une réalité objective en soi. C'est précisément ce que signifie le concept de tout être, qu'il soit simple ou complexe ; car, dans ce cas, il ne peut avoir d'existence réelle et effective sans les parties qui le composent... » (p. 40-41). Une société est un ensemble, un composé ; mais, dès l'instant où elle est une unité persistante et effective, c'est un être véritable. Et, au surplus, c'est une *personne*. « La communion des individus qui la forment engendre, grâce à la pénétration de leurs diverses pensées, de leurs sentiments, de leurs actes, une expression commune, un fonds homogène d'idées, d'émotions, de tendances, qui n'est

pas la simple résultante mécanique des éléments individuels ; car c'est l'être social qui, en se plaçant au-dessus de ces forces et en les contraignant à se maintenir dans leur sphère et à rester dans les limites de leurs nécessités et de leurs conditions, en fait un produit, un tout organique ayant une fin spéciale. Ici, comme partout, le mécanisme est une condition essentielle, mais particulière, de l'organisme qui, par son intermédiaire, atteint son but ; et son pouvoir unitaire gouverne toutes les énergies particulières, bien loin d'être gouverné par elles. » (p. 42-43). Telle est, conclut M. Giner, la genèse de l'esprit public ou — pour parler en termes plus compréhensifs — *de la conscience sociale* (p. 43). M. Giner analyse ensuite la nature de la conscience sociale et termine l'étude du concept de la personne sociale en donnant un sens plus large à cette expression afin de pouvoir définir la société comme un être ou un organisme vivant, mais non un organisme au point de vue physiologique (1).

Mais que veut-on dire en déclarant que la société, être ou organisme vivant, a une *personnalité*? Rappelez-vous le concept général de la personne, c'est-à-dire que, dans le composé social humain, se produit et se révèle la raison, une raison collective, véritable synthèse des énergies rationnelles de ses membres. Dire qu'une société a une *personnalité*, cela revient à dire qu'elle a une conscience « capable de s'élever à un idéal, imprimant dans le champ de son action le caractère de la raison que peuvent révéler ses manifestations externes. Celles-ci ne sont, sans doute, pas les mêmes que celles de l'individu ; cependant elles se produisent par l'intermédiaire de celui-ci, qui constitue son dernier organe : même dans les sociétés complexes appartenant au degré le plus élevé, où la représentation forme une véritable hiérarchie qui va en descendant graduellement à travers d'autres sociétés et d'autres corporations intermédiaires, l'action finit toujours à l'individu (p. 45). De tout ce qui précède, il résulte, d'après le philosophe espagnol, que « le concept de personne, dans

(1) M. Giner, qui a des tendances à adopter la conception organique des sociétés, s'efforce, avec le plus grand soin, d'établir une différence entre la conception de l'organisme social et la conception purement physiologique. Voir spécialement dans *Estudios*, pp. 103-104.

son sens le plus large, n'est pas un concept purement anthropologique, puisqu'il s'applique à d'autres êtres que l'homme : on trouve un exemple de cela dans le problème de la personnalité divine. Mais, dans la sphère où s'appliquent ces observations, on peut dire en deux mots que ce concept équivaut à celui de l'homme considéré comme être raisonnable sous ses deux aspects : l'aspect individuel et l'aspect social » (p. 46).

Comme on le voit, le concept de la personne sociale, chez M. Giner, a une grande ampleur compréhensive. Il dérive d'un concept plus universel: celui de la *personnalité*; et il paraît constituer une sorte d'entité bien déterminée et toute particulière, formée par le caractère propre des éléments qui composent le corps social ou corporatif. En réalité, le principe sociologique le plus important — capital, à mon avis, — que ce concept de la personne sociale entraîne et en vertu duquel se trouve légitimée l'application de l'idée philosophique de la personnalité, c'est celui de l'*objectivité réelle et positive (substantivité)* — non fictive et analogique — des sociétés.

III

Mais ici se pose le problème, à mon sens, le plus difficile et le plus complexe de toutes les doctrines de la personne sociale, problème dont la solution ne peut pas être demandée à des explications purement juridiques. Peut-on affirmer et admettre l'objectivité — la « substantivité » — réelle et positive des sociétés ?

Pour ma part, j'estime qu'un tel problème ne peut pas être résolu d'une manière rigoureusement scientifique, dans l'état actuel de nos connaissances sociologiques. M. Giner lui-même ne donne pas la question comme tranchée d'une manière définitive : sa doctrine est une hypothèse, que M. Giner estime comme la plus raisonnable, étant données certaines prévisions philosophiques qui constituent la base du système : la notion d'*être*, l'idée d'*organisme*, celle d'*organisme vivant*, celle de *sujet*, celle d'*homme*, celle de *personne*.

Je considère, moi aussi, comme une hypothèse rationnelle, l'affirmation suivant laquelle les sociétés, lorsqu'elles sont de véritables communautés, c'est-à-dire de vrais composés dont

les différentes parties sont intimement liées entre elles par la raison et tendent toutes vers la même fin, constituent des réalités vivantes et distinctes. Et cela pour divers motifs.

En premier lieu, l'histoire paraît accréditer cette manière de voir. Le sujet de l'histoire, ce sont les peuples ; ceux-ci, dans l'histoire, n'apparaissent pas comme de simples agrégats, mais comme des entités réelles, qui persistent à travers le temps et s'affirment comme de véritables personnalités. Les grandes et les petites communautés, tel est le résumé du labeur de l'histoire : ce n'est donc pas l'individu (1).

En second lieu, ce qui milite encore en faveur de cette hypothèse, ce sont les phénomènes très complexes de la psychologie collective, étudiés d'une manière tout à fait féconde en résultats par la *Völkerpsychologie*. Tel est encore le principe important, bien que susceptible d'être corrigé, sous bien des rapports, à cause de ses exagérations de la doctrine de l'organisme social. Celui-ci, s'il ne peut pas être accepté en ce sens qu'il veut assimiler l'organisme individuel — physique — à l'organisme social (2), répond néanmoins à une tendance très juste au fond, à savoir celle qui implique la conception organique de la nature.

Enfin, qu'on puisse ou non démontrer d'une manière scientifique, l'exactitude de l'hypothèse de la « substantivité » réelle et effective des sociétés, ce qui est certain, c'est que la vie humaine s'est développée en croyant implicitement à la réalité de cette « substantivité ». Les rapports économiques, juridiques, religieux, moraux, politiques, jusqu'aux relations naturelles elles-mêmes, de l'homme ou de la communauté avec le milieu physique se sont produits dans tous les systèmes qui ont apparu dans le cours de l'histoire comme si la réalité des entités sociales, la « substantivité » économique, juridique, religieuse et même physique du groupe eussent été franchement démontrées. Et tout cela, indépendamment de l'appui réel que l'hypothèse de la substantivité de l'être social trouve aujourd'hui dans la philosophie et dans la sociologie. « Grâce aux efforts de penseurs, aux tendances d'esprit oppo-

(1) V. la doctrine juridique et politique de Ahrens, spécialement dans son livre *Die organische Staatslehre*, Vienne, 1850. Ahrens s'inspire de Krause.

(2) Giner : *Estudios*, etc.

sées, tel que Hegel et Lilienfeld, Krause et Comte, Carus et Häckel, Pioger et Renan, Schäffle et Taparelli, Trendelenburg et Espinas, Tiberghien et Spencer, la substantivité de l'*être social* commence à être mise hors de doute » (p. 30).

Sans prétendre discuter maintenant au sujet de notre hypothèse avec tout le soin qu'exigerait l'importance du problème, tout en me contentant de l'envisager dans ses termes généraux, j'estime que la substantivité et la réalité de l'être social résultent avec une certaine clarté des conditions mêmes que nous exigeons pour admettre qu'une société est vraiment existante. M. Michoud envisage, comme je l'ai déjà dit, quelques-unes de ces conditions exigées : celle de l'intérêt commun distinct des intérêts individuels ; un intérêt commun *distinct* suppose, à mon sens, un centre possible d'attraction convergente d'énergies pouvant se fondre ensemble, s'unifier au point de produire *une vie*. Je dois faire observer, cependant, que M. Michoud ne tire pas de cette condition de la personne morale toutes les conséquences qu'elle me paraît comporter, probablement parce qu'il se borne à définir la personne morale, en supposant qu'il existe une société politique antérieure, organisée, au sein de laquelle cette personne morale va avoir une existence efficace, juridique et protégée (1).

Il est certain qu'une société — vraiment telle, ayant une véritable cohésion, à partir de la plus importante, universelle ou totale comme une nation, jusqu'à la plus concrète, la plus limitée ou la plus spéciale, comme une société industrielle de minime importance, réunit, tout au moins, ces trois conditions : 1° *une pluralité d'individus*, qui peut être composée d'individualités simples, par exemple, une famille, ou bien d'individus ou d'agrégats sociaux, par exemple lorsqu'il s'agit d'une société complexe, comme une nation moderne. Les États-Unis d'Amérique offrent, sous ce rapport, un exemple typique. Mais il ne suffit pas qu'il y ait agrégat humain, pour qu'il y ait société véritable. « Si nous considérons, dit M. Giner, un certain nombre d'hommes ayant entre eux des

(1) C'est-à-dire protégée par l'Etat. Mais l'Etat n'est-il pas déjà une personne sociale? Son existence collective a-t-elle un fondement différent de celui d'autres personnes sociales? Je reviendrai bientôt sur ce point.

rapports de pure coexistence, placés à côté les uns des autres et même unis — soit volontairement, soit involontairement — par un lien donné, en admettant que ce lien soit commun à la pluralité de ces hommes, il ne résulte pas de là que ce rapprochement puisse constituer des unités susceptibles d'être considérées comme appartenant à un ordre supérieur » (p. 37). Cette forme de la vie sociale du simple agrégat est superficielle et extérieure comme l'indique, avec raison, M. Weuzel (1). D'où la nécessité de deux autres conditions, savoir : 2° *une fin commune ;* 3° *une organisation permettant d'arriver à cette fin*, c'est-à-dire les deux conditions auxquelles fait allusion M. Michoud, bien qu'elles soient interprétées d'une manière différente, surtout la dernière.

Les sociétés ou groupes qui réunissent ces deux dernières conditions sont celles qui peuvent arriver au degré de cohésion nécessaire pour constituer une véritable substantivité, un être; ce sont celles qui sont capables d'organiser les personnalités pour atteindre la fin commune (2). Grâce à elles, la vie individuelle elle-même, base constamment indispensable, se modèle, se modifie et se féconde. Dans la communauté d'intérêts et de fins, déterminée par une coopération intime et efficace, se fondent les énergies individuelles; et, en se fondant, elles transforment leurs éléments ; et elles donnent naissance à une nouvelle et plus intense énergie collective qui, à son tour, domine et féconde les éléments individuels.

L'énergie nouvelle, véritable résultante psychologique, a, comme agent, la communauté elle-même entraînée vers sa fin ; et la substantivité de la fin est la déterminante de la substantivité de l'être social.

L'organisation que toute communauté réelle réclame,comme condition pour affirmer sa substantivité, ne doit pas être considérée comme ayant exclusivement pour but de produire une volonté, comme paraît le penser M. Michoud. L'organisation a pour objet la réalisation de la fin ; et elle s'obtient grâce à

(1) *Gemeinschaft und Persönnlichkeit im zusammenhange mit den Grundzügen geistigen Lebens.* Berlin, 1899 Je ne connais pas directement ce livre; je m'en remets à l'analyse qui en a été publiée dans la *Revue philosophique* de M. Ribot. (Paris, novembre 1899, page 543).

(2) Weuzel, *loc. cit.*

l'effort convergent et complexe tendant à la réalisation de fins particulières de toutes les énergies fondues dans la communauté. L'existence de la *volonté* de la communauté n'est pas une condition de cette dernière; elle est plutôt la conséquence. Si la communauté sociale parvient à confondre intérieurement entre eux ses divers éléments et ses divers facteurs, il se produira comme un être de raison qui sera capable de déterminer le sens de l'action commune d'après une *volonté*.

L'importance et la féconde transcendance de ce concept proviennent, selon moi, de ce qu'il embrasse, dans une vue générale d'ensemble, les idées de la société et qu'il place le problème de la personne sociale sur son véritable terrain. En adoptant la manière de voir de M. Michoud — qui est la même, sous bien des rapports, que celle de Ihering et des juristes en général — le problème de la personne morale ou sociale apparaît comme un problème posé en présence de l'État dont la nature, comme entité collective, ne s'explique pas, mais que l'on admet comme connue. On considère comme une vérité nécessaire que la société est constituée en État : cela accepté, on discute sur la nature, le fondement, la légitimité et la sphère d'action des personnes sociales. En prenant le chemin que nous indiquons, toute la construction juridique des personnes sociales, comme création du pouvoir souverain de l'État, tombe à terre ; car, dans ce cas-là, ce qu'il y a lieu d'expliquer tout d'abord, c'est la nature personnelle — collective, de communauté politique — de l'État lui-même (1).

Le champ qui s'offre à l'investigation, en ce qui touche au concept de la personne sociale, est vraiment bien vaste. En dehors de la question concernant le point de savoir ce qu'est une société, concrètement envisagée, comme substantivité réelle et effective, il comprend encore une foule de problèmes

(1) M. Mestre dit avec raison : « La thèse qui voit dans la personnalité une concession de l'Etat se heurte d'ailleurs non seulement à l'histoire, mais à la logique. L'Etat est, en effet, une personne morale. Qui donc a investi l'Etat lui-même de cette qualité?... Certains partisans de la fiction croient trancher la difficulté en disant que l'Etat, personne morale, existe nécessairement. Si la personnalité de l'Etat est nécessaire, on ne voit pas pourquoi il n'en serait pas de même pour les autres groupements dont certains, la commune, par exemple, existent souvent antérieurement à l'Etat. » *Loc. cit.*, pp. 172-173.

relatifs à la détermination de toutes les formes possibles de la coopération sociale qui constituent une véritable *unité cohérente*, plus ou moins différenciée intérieurement. On ne peut pas, en effet, limiter ses recherches à l'étude des sociétés auxquelles se réfèrent parfois les sociologistes et les philosophes de la politique, lorsqu'ils se préoccupent du problème de la nature de la société, par exemple Spencer, et comme paraissent le faire les partisans de l'organisme social — physiologique — pas plus qu'à l'étude des sociétés qui se constituent volontairement d'une manière générale, au sein des sociétés fondamentales territoriales, appelées *États*, comme le font d'autres qui considèrent le problème de la personne morale comme un problème juridique et même comme un problème de pur droit positif.

Le concept général de la personne sociale doit comprendre les unes et les autres. La différence qui existe entre les unes et les autres dépend, tout d'abord, de leur fin qui ne tarde pas à se refléter dans leur constitution et dans leur vie. Parfois, les sociétés correspondent à toutes les fins humaines : elles sont en rapport *qualitativement* avec toutes les nécessités de l'homme, pris dans la coopération en tant qu'individu ; et c'est ainsi qu'elles reproduisent sa vie, son activité, ses aspirations dans des sphères définies, concrètes et limitées *quantitativement*. C'est ce qui a lieu, par exemple, avec la famille, avec la commune, avec la nation et avec toutes les sociétés politiques qui, sous des noms divers, apparaissent dans l'histoire. D'autres fois, les sociétés se forment et se constituent pour des *fins spéciales* de la vie humaine ; et l'homme y entre, dans ce cas, d'une manière toute particulière, par exemple, comme être moral, économique, religieux, industriel, etc., et donne vie, soit à une société de bienfaisance, soit à une banque, soit à une église, soit à une entreprise minière etc.

Mais il est à remarquer que le fondement essentiel de toutes ces sociétés diverses, est le même : l'*attraction de la fin*, la nécessité dont la satisfaction réclame et exige un effort convergent d'énergies individuelles.

Toutes doivent réunir les trois conditions qui ont été indiquées plus haut, alors même que la nature spéciale de leur fin en demande d'autres qui leur sont particulières. Ainsi, les

premières formes de la vie sociale — les plus *primitives* dans la vie humaine, celles qui sont vraiment primitives, puisque les autres ont surgi grâce au processus de « désintégration et de différenciation », comme dirait M. Spencer — sont des formes ayant un caractère *général*, *universel* (Giner, Schäffle) et occupent une assiette territoriale : ce sont, en réalité, des sociétés territoriales, car il importe peu que leur assiette territoriale soit fixe — ce qui a lieu pour les sociétés sédentaires — ou variable — ce qui arrive chez celles qui sont nomades ; — en effet, comme Schäffle l'a déjà fait remarquer : « Tout corps social indépendant, même celui qui émigre, occupe, à un moment donné, une certaine étendue de pays » (1). Et, en leur qualité de territoriales, elles sont nécessaires, c'est-à-dire que l'homme naît et vit nécessairement au milieu d'elles ; en outre, elles sont limitées : leur action a pour bornes le territoire.

Au contraire, les secondes, que M. Giner qualifie de *sociétés spéciales*, ne sont pas territoriales; elles sont volontaires ; et, bien qu'elles soient limitées qualitativement à raison de leur fin, elles peuvent devenir universelles, parce que le lien qui les maintient est purement interne et peut permettre leur transmission à travers l'espace. Quelle est, en réalité, la limite territoriale de l'Église catholique ? Quel obstacle territorial peut-on opposer à la coopération scientifique ?

L'apparition du caractère personnel dans les sociétés (2) a lieu, comme nous l'avons déjà vu en résumant les idées de M. Giner, en même temps que l'apparition de leur capacité rationnelle. Les juristes, défenseurs de la volonté — volonté légale ou volonté naturelle (3) — demandent, comme caractéristique de la personnalité morale, que la corporation soit capable de formuler et de condenser une volonté collective, afin qu'elle puisse être considérée comme une persoune véritable. A mon avis, ce que l'on doit exiger, c'est que la collectivité ait une pleine capacité rationnelle. La volonté ne suffit pas ; de la volonté, il y en a chez les animaux. La volonté qui

(1) *Estructura y vida del cuerpo social* (trad. ital. Bibl. de Boccardo), II, 1881.

(2) Dans toutes ces considérations, nous faisons abstraction du problème de la *fondation* qui offre des aspects particuliers.

(3) V. Mestre, *loc. cit.*, p. 179 et 191.

caractérise la personnalité, c'est celle qui est due à un processus de la conscience réfléchie — la *raison*.

Eh bien ! dès l'instant où, dans l'agrégat collectif, on voit se manifester une action ou énergie directrice, intérieure, réfléchie, on assiste à l'apparition de son caractère personnel. Et de ce caractère personnel, dépend son caractère *juridique*. En effet, les collectivités sont des *êtres de droit*, puisqu'elles sont des personnes, en ce sens qu'il existe en elles, grâce à leur conscience sociale, la capacité naturelle suffisante pour se diriger et régler leur vie intime suivant les exigences du droit. Toute personne individuelle ou sociale vit dans une sphère de droit au sein de laquelle, en vertu de son action rationnelle, se produit une direction juridique, qui est toujours son œuvre, alors même que, dans la personne morale, l'organe concret de cette direction est constitué par ses membres (1).

En réalité, les conséquences qu'entraîne cette doctrine sont très complexes et très diverses. Mais le lecteur comprendra qu'il m'est impossible de les indiquer ici. Dans l'unique but de fournir un exemple tendant à prouver la vérité de mon assertion, je vais m'arrêter un instant à deux d'entre elles que, d'ailleurs, je considère comme les plus importantes.

La première consiste en ceci que, étant donné le concept exposé plus haut de la personne sociale et de son fondement, l'existence des personnes sociales ne peut pas dépendre de la volonté de l'État. En effet, toutes les personnes sociales trouvent leur raison d'être dans la nature humaine ; de même que l'État, elles obéissent à l'*attraction de la fin*. Ce que l'État, comme expression de l'ordre juridique d'une société territoriale, par exemple, aujourd'hui, de la nation, peut faire, c'est de régler la vie et les conditions extérieures des personnes sociales — rationnelles — qui vivent et agissent dans sa juridiction territoriale. La personne sociale *naît* spontanément d'elle-même. Il peut y avoir des cas où elle est fondée par l'État, mais seulement de la même manière que les individus peuvent fonder ces personnes, c'est-à-dire que l'État, comme les individus, est entraîné *par la fin*.

(1) De là naît la doctrine de la représentation sociale et, avec elle, de la représentation politique.

L'autre conséquence dont je veux parler, c'est que chaque personne sociale — comme, d'ailleurs, la personne individuelle — par cela même qu'elle est un être de raison — a une sphère propre d'action, qui est *sienne,* et dans laquelle elle a seule qualité pour fixer l'ordre particulier des relations qu'exige l'accomplissement de sa fin. De là découle, d'après ma manière de voir, le concept de l'autonomie personnelle ou *selfgovernment;* de là encore peut également découler le concept de la *tutelle sociale ;* pour accepter cette idée, il n'y a qu'à songer à la possibilité de voir se produire des personnes collectives dans des conditions d'incapacité juridique temporaire.

Mais je n'insiste pas plus longtemps sur ces divers points. On peut, d'ailleurs, les trouver développés en détail dans les travaux de M. Giner (1) ; je m'en suis moi-même occupé dans un de mes ouvrages (2). Pour en finir avec cette partie de mon étude, je ferai remarquer que le concept ci-dessus exposé de la personne morale peut servir de base pour rénover et rectifier des doctrines aussi fondamentales, en droit et en politique, que celles qui sont relatives à ce qu'on appelle les droits individuels (nous aimerions mieux dire de la *personnalité*), à la souveraineté, au pouvoir, à la représentation et à l'Etat, lui-même, en tant qu'état des sociétés politiques.

IV

J'arrive à la dernière partie de mon travail, après m'être arrêté plus longtemps que je ne le pensais aux considérations qui précèdent. Cette dernière partie se rapporte au problème qu'a plus spécialement étudié M. Mestre, celui de la *responsabilité pénale des personnes morales.*

Je voudrais bien disposer de plus de temps et de plus d'espace pour examiner avec tout le soin désirable la question que traite avec tant d'érudition et de bon sens ce jurisconsulte distingué. Mais cela n'est pas possible ; aussi devrai-je me borner à quelques indications indispensables pour faire saisir le lien logique qui unit la doctrine pénale de M. Mestre

(1) *Resumen de filosofia del derecho,* déjà cité.
(2) *Tratado de derecho politico.*

à la doctrine générale de la personne sociale et pour résumer les idées de l'auteur touchant son sujet en y joignant mes observations personnelles.

M. Mestre, comme je l'ai dit, se rend compte de la grande importance philosophique du problème de la nature de la personne morale ; il ne passe sous silence ni les enseignements des juristes, ni les tendances du mouvement sociologique moderne. On voit cela clairement dans son exposé de la question et dans la critique qu'il fait des principales doctrines relatives à la personne sociale ; on le voit encore dans l'idée que M. Mestre se forme de la *réalité positive* des personnes morales. Cet auteur subit, en effet, les influences de la doctrine organique et même celles de la conception *analogique* de l'organisme social.

Sous ce rapport, M. Mestre peut être considéré comme se trouvant sur la voie que nous regardions, au début, comme la plus rationnelle, qui conduit à reconnaître la subtantivité de l'être social. En réalité, le raisonnement de notre auteur repose sur cette considération que, pour résoudre le problème de la responsabilité pénale des personnes morales, il convient de considérer ces dernières, non comme des fictions, mais comme de véritables entités ayant une réalité objective. La conséquence de ce raisonnement se trouve dans la thèse suivante : les personnes morales peuvent être responsables, parce que, comme telles, elles peuvent commettre des délits ; parce qu'elles sont des êtres et qu'elles ont une volonté réelle et qui leur appartient en propre ; par suite, elles sont capables juridiquement, cette capacité étant déterminée par la possibilité de commettre des actes illicites, (p. 137, 147, 191 et suiv., 220, 221 et 225).

La doctrine sociologique et juridique qui me paraît avoir suggéré à M. Mestre sa thèse de la criminalité possible des personnes morales, c'est celle du délit collectif et du délit commis par conspiration ou par un individu agissant sous l'inspiration d'un groupe. Mais il me semble que M. Mestre n'expose pas avec une clarté et une précision suffisantes le problème qu'il étudie, ainsi que les conséquences qui peuvent résulter, pour sa solution, des doctrines de la substantivité de l'être social et du délit collectif. D'une part, en effet, nous

pouvons admettre l'existence d'une coopération plus ou moins positive pour commettre un délit, par exemple, une société de criminels ; nous pouvons admettre encore que l'action criminelle résulte d'une collaboration collective sous forme d'une véritable entente criminelle ou d'une suggestion résultant du milieu social. Mais, d'autre part, il n'est pas possible que la personne morale, la collectivité, si l'on aime mieux, constituée en vue de la réalisation d'une fin unique ou de plusieurs fins — licites — commette un délit contraire à sa propre nature, sans *nier* son fondement réel — l'*attraction de la fin*, — sans *détruire* sa cause, sans *rompre* son lien immatériel, en un mot, pourrions-nous dire, sans *se suicider*.

M. Mestre croit que la possibilité, de la part d'une personne morale, de commettre un délit, dépend de ce qu'elle a une *volonté réelle* : « Si l'individu est capable de délinquer, c'est, d'une part, qu'il peut vouloir le fait délictueux ; d'autre part, qu'il peut l'exécuter par des organes. Il en est de même, croyons-nous, des personnes morales » (p. 135). « Nous avons établi que la personne morale était douée de volonté, qu'elle possédait des organes : elle peut donc agir sur le monde extérieur, notamment dans un sens prohibé par la loi pénale : elle peut donc commettre des délits et en être responsable » (p. 225).

Mais on remarque dans toute la doctrine de M. Mestre une influence, peut-être excessive, de la conception de la personne sociale considérée comme un être, en l'assimilant, par analogie, à la personne physique ou individuelle. Il donne, en effet, une valeur trop grande, une valeur trop réaliste, trop sensible et trop matérielle, à l'aspect que l'on pourrait appeler *corporel* — corporel..... sans corps concret — de la collectivité. Il oublie le caractère *personnel* (1) des facteurs qui entrent dans la composition du groupe social ; il oublie que l'œuvre de tout être collectif ne devient une œuvre réelle que grâce au *concours* de l'individu, qui, en agissant, ne perd jamais sa condition de personne, c'est-à-dire d'être qui, même dans cette circonstance, *opère pour son compte*, convertissant en acte personnel un acte qui est préparé, élaboré et disposé par la collectivité.

(1) C'est-à-dire de l'être de raison.

D'ailleurs, la volonté collective est le résultat d'une collaboration de personnes — M. Mestre le reconnaîtra lui-même — qui, bien qu'elles soient membres de la collectivité, ne se transforment pas en instruments mécaniques.

Eh bien! si nous supposons que la volonté collective s'exprime d'une manière expresse, par exemple, à l'aide d'un vote des membres du groupe, et que de cette volonté il résulte qu'on décide à la majorité de commettre un acte illicite, sera-t-il possible de châtier la personne collective? La décision illicite de la majorité pourra-t-elle jamais obliger la minorité de la collectivité opposée à cette décision? — Je crois que non; et j'estime, étant donnée l'idée que je me fais de la personne sociale, que, dans ce cas, la volonté de la personne, trompée par le vote de la majorité, sera représentée par la minorité.

Ce n'est pas tout. Supposons une personne morale constituée pour une fin ou pour des fins déterminées, par exemple pour une fin économique. Si, en vertu d'une seule ou de plusieurs décisions prises par ses membres, l'action collective tend à la réalisation de fins différentes, par exemple, de fins politiques, religieuses ou de bienfaisance, pouvons-nous penser que l'ancienne personne morale existe encore? — Pour mon compte, je ne le crois pas. C'est, en effet, que la personnalité collective se forme et se maintient à la condition que la fin pour laquelle elle est faite soit respectée; car cette fin, qui détermine la nature de la fonction nécessaire, influe d'une manière très puissante sur la structure organique de la personne, à tel point qu'on peut dire ici avec raison que la fonction fait l'organe.

A mon avis, la nécessité de la fin a une telle importance, elle est si caractéristique de la personne collective, que si la collectivité, grâce à l'accord unanime de tous ses membres ayant la capacité voulue pour exprimer leur opinion, venait illicitement à contrarier la fin pour laquelle elle est faite, on ne pourrait plus dire que la personne sociale agit; car, par le fait que les membres ont décidé à l'unanimité d'accomplir un acte illicite, ils ont rompu le lien de coopération qui les rattachait les uns aux autres; et, dès lors, ils ne peuvent plus agir que comme individus en dehors de l'attraction de la fin sociale propre.

M. Mestre, qui voit très bien et présente avec une grande loyauté les arguments qui contredisent sa thèse (p. 226, 253), croit trancher la difficulté en faisant une distinction qu'il estime très importante, entre le *représentant* et l'*organe* de la personne morale (p. 226). L'argumentation qu'emploie l'éminent auteur pour expliquer son opinion est fort intéressante. Mais j'estime que la distinction ne suffit pas et qu'elle ne peut pas expliquer la doctrine de M. Mestre. Toute collectivité agit *par représentation*, c'est-à-dire qu'elle accomplit son œuvre réelle au moyen d'actes exécutés par des individus représentants. Sans doute, il existe diverses sortes de représentation : le représentant peut être un simple mandataire, ayant des instructions concrètes, limitées. Mais le véritable représentant — l'*organe* vrai — d'une collectivité, *membre* de celle-ci, n'agit pas en se renfermant dans les limites de pouvoirs impératifs, *comme délégué* ; mais il est fonction de la collectivité même et ne peut pas se débarrasser de son caractère personnel ; et, par cela même, il n'est représentant et organe du groupe que tout autant qu'il *interprète* ses nécessités et qu'il se conforme à sa fin. Tout ce qu'il peut faire en dehors de cela, surtout s'il contredit par des actes illicites sa fin, il le fait sans être l'*organe du groupe*, uniquement comme individu. Si l'organe concret individuel agit illicitement, en mettant à exécution une décision prise par les individus qui forment la collectivité, cet organe, puisque ces individus, en prenant cette décision, ont cessé de représenter la collectivité, sera le mandataire des membres en tant qu'individus et ne sera pas l'organe de cette collectivité.

L'explication de cette doctrine exigerait des développements que je ne puis pas lui consacrer ; mais je crois que ce qui a été dit jusqu'ici est suffisant pour qu'on puisse se faire une idée de l'opinion de M. Mestre.

Pour moi, suivant sur ce point une doctrine généralement adoptée en Espagne, la personne morale ne peut pas « délinquer », ou plutôt on ne peut pas considérer comme un délit dont la collectivité soit responsable, celui qui est accompli concrètement par un de ses membres agissant librement et d'une manière réfléchie. Et cette opinion, je la crois compa-

tible avec la conception de la substantivité de l'être social, base sociologique de la doctrine juridique de la substantivité des personnes collectives ou morales. Cette doctrine de la substantivité de l'être social aboutit, sous le rapport de la valeur *morale* de l'œuvre collective, considérée comme œuvre *d'un* agent collectif, à la reconnaissance d'une action indéterminée, diffuse, non définissable, laquelle résulte de la condition du *tout* social et est une conséquence naturelle de la *solidarité collective*, action qui se traduit par des manifestations bienfaisantes ou préjudiciables — dans un délai plus ou moins long — pour la personne morale.

Je ne vois aucun moyen d'accuser une personne morale pour un fait concret — un délit — œuvre d'un acte spécifique d'un individu, qui se dit membre de la collectivité ; mais je suis convaincu qu'on peut signaler des influences collectives nuisibles, effet et cause, en même temps, d'états *pathologiques* de la collectivité, considérée comme personne, qui entraînent quelquefois sa mort.

Nous n'avons donc pas encore trouvé la base solide d'une doctrine juridique de la responsabilité des personnes sociales ; et cela parce que, entre autres choses, nous ne savons pas de quelle manière se produit l'important et fondamental phénomène de la *conscience sociale*. D'ailleurs, si nous voulions entrer dans des détails à ce sujet, il faudrait fournir des explications que je ne serais pas capable de résumer en ce moment.

Quoi qu'il en soit, pour exposer en deux mots, en terminant, la doctrine de la personne morale telle qu'elle a été formulée dans le cours de cet article, je crois que la question de la responsabilité pénale des collectivités, non dans un sens de responsabilité concrète, individuelle, mais dans le sens que je viens d'indiquer, est une question qui s'impose absolument dès l'instant qu'on admet la substantivité de l'être social, mais qui ne peut pas encore être résolue dans l'état actuel de nos connaissances sociologiques.

ADOLFO POSADA,
Professeur de droit politique
à l'Université d'Oviédo.

(Traduit par M. J. Gaure, Avocat).

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE

LES BUDGETS DE 1899 ET DE 1900

SOMMAIRE. — 1. Observations générales. — 2. La dette publique de la France. — 3. Un moyen d'éviter les augmentations de dépenses. — 4. Sur le caractere juridique des douzièmes provisoires. — 5. Une prolongation de la durée d'exécution de l'exercice et une dérogation à la nécessite de l'ordonnancement préalable des dépenses. — 6. Le droit d'amendement du Sénat. — 7. Rapports financiers des colonies avec la métropole. — 8. Quelques modifications aux traitements et aux retraites des fonctionnaires. — 9. Des mesures prises contre l'augmentation du nombre des fonctionnaires. — 10 De la publicité sur les boîtes d'allumettes. — 11. Les résultats du dernier dégrèvement de l'impôt foncier. — 12. Atteintes à la fixité des évaluations cadastrales et au principe de la réimposition des dégrèvements. — 13. Le régime des salins, salines et marais salants. — 14. La population flottante au point de vue de l'impôt mobilier. — 15. Réforme du droit de fabrication sur la bière. — 16. Extension d'immunités en matière d'enregistrement et de timbre. — 17. Dispositions destinées à réprimer la fraude en matière fiscale. — 18. De la foi due aux procès-verbaux des contributions indirectes et de l'octroi.

1. OBSERVATIONS GÉNÉRALES. — Les budgets de la République se suivent et se ressemblent. On n'y trouve pas encore ces profondes modifications fiscales qui nous sont promises régulièrement tous les quatre ans, à chaque renouvellement de la Chambre, et qui sont renvoyées d'année en année. Ce qu'on y remarque, en revanche, ce sont des discussions de plus en plus prolongées, de plus en plus parasites. La séparation entre la loi des contributions directes et la loi des finances est devenue traditionnelle, elle ne comporte plus d'exception ; la première est votée dans le cours du mois de juillet qui précède l'exercice, parce qu'elle doit l'être nécessairement avant la session d'août des conseils généraux (1). La seconde est discutée pendant des mois entiers et n'est plus jamais promulguée que longtemps après l'ouverture de l'exercice. Nous disions, à propos du budget de 1898 : « On n'a pas souvenir d'un budget qui ait donné lieu à une discussion aussi longue » (2). Les derniers budgets effaceront la mémoire du précédent. La discussion du budget de 1899, grâce à des validations de pouvoirs, des interpellations, qui ont arrêté les travaux des Chambres à cet égard, n'a pu commencer que le 16 janvier 1899 ; ce retard aurait pu être, à certains égards, heureux ; on aurait pensé que les Chambres apporteraient quelque hâte dans ses délibérations ; le budget, cependant, n'a été promulgué que le 30 mai 1899. La discussion du budget de 1900 a commencé le 21 mai 1899 ; la loi des finances a été promulguée le 13 avril 1900. Jamais les douzièmes provisoires n'ont été aussi nom-

(1) Loi du 21 juillet 1898 sur les contributions directes de 1899. Loi du 11 juillet 1899 sur les contributions directes de 1900.

(2) *Le budget et les lois de finances de 1898*, chronique de mai-juin 1898, p. 489.

breux (1). Nous avons montré (2) combien il serait facile d'éviter ces longueurs sans rien modifier à la constitution, sans demander aux Chambres le sacrifice d'aucun de leurs droits, par la simple autorité du président de la Chambre, aussi indulgent pour toutes les déviations dans les discussions budgétaires qu'il est strict observateur du règlement dans les délibérations relatives aux autres lois (3). Quant aux inconvénients de ces longs débats, il est à peine utile de les signaler : le vote de la loi des contributions directes avant le moment où toutes les recettes et les dépenses sont connues, souvent même avant le dépôt du budget, empêche toute modification aux impôts directs et ne laisse pas aux propositions d'impôt sur le revenu le temps d'aboutir ; lorsque, comme on l'a fait en 1893, on parvient à transformer l'un des impôts directs par une loi spéciale, on est forcé de reporter l'application de cette loi à un exercice éloigné, et, avant que cet exercice ne s'ouvre, la composition des Chambres se trouve modifiée, la réflexion laisse moins bien que par le passé apparaître la nécessité d'une réforme, et l'on abroge, par prétérition, comme on l'a fait également pour la réforme de l'impôt des portes et fenêtres votée en 1893, l'innovation antérieurement votée. Le cortège des douzièmes provisoires (il y en a eu cinq en 1899) se déroule dans une marche de plus en plus longue ; et c'est là aussi, en dehors de bien d'autres inconvénients, un obstacle aux réformes. Le Sénat, poursuivant avec une hâte fébrile la discussion d'une loi qui lui parvient longtemps après le début de l'exercice auquel elle s'applique, est obligé soit d'accepter sans un contrôle suffisant des recettes, des crédits, des évaluations sujets à caution, soit de disjoindre du budget certaines réformes votées par les Chambres.

(1) Voici l'état des douzièmes provisoires depuis 1878 :

Exercices	Durée des douzièmes
1878	3 mois
1885	2 mois 21 jours
1887	2 mois
1888	3 mois
1892	26 jours
1893	3 mois 28 jours
1895	3 mois 16 jours
1897	2 mois 29 jours
1898	3 mois 13 jours
1899	5 mois
1900	3 mois 13 jours

(2) Dans notre chronique précitée, p. 489.

(3) Sans parler des débats qui se sont engagés sur de nombreuses questions entièrement étrangères aux finances, nous notons que les lois de finances de 1899 et 1900, comme les précédentes, contiennent un grand nombre de dispositions qui n'ont aucun caractère financier. Ainsi on trouve dans les lois des finances de 1899 des textes qui approuvent des conventions télégraphiques et téléphoniques, qui autorisent les Universités à faire certaines perceptions, qui réglementent la forme de certains procès-verbaux en matière de contributions indirectes, qui règlent la situation spéciale de certains officiers mis illégalement à la retraite. Les lois de finances de 1900 contiennent des dispositions sur le rôle du tribunal chargé de prononcer des amendes, sur l'approbation de conventions télégraphiques et téléphoniques, sur le recrutement de la Cour des comptes, sur les travaux de nivellement, sur l'organisation du Conseil d'Etat, sur les incompatibilités des juges suppléants rétribués, sur des exemptions de frais d'études, sur l'application de la loi relative aux accidents du travail, sur la personnalité civile du Conservatoire des arts et métiers et de l'école des mines, sur le mode d'organisation des ministères, etc.

Voilà pourquoi les budgets se ressemblent; mais s'ils se ressemblent ils n'en sont pas moins marqués chacun d'une augmentation d'impôts, toujours établie sans autre pensée que d'éviter un déficit, conçue sans aucun souci des principes de la science financière, sans aucune préoccupation d'observer l'égalité entre les contribuables, de ménager la richesse en formation, d'épargner ceux qui sont trop surchargés.

Le montant des prévisions de recettes et de dépenses ne cesse d'augmenter. Le budget de 1898 prévoyait en dehors de l'Algérie, 3.359.679.433 fr. de dépenses (1); dans le budget de 1899, les prévisions montent à 3.404.563.019 fr., dans le budget de 1900 à 3.476.809.184 fr. Les recettes prévues étaient, en 1898, en dehors de l'Algérie, de 3.380.626.031 francs. Elles sont, en 1899 de 3.423.609.469 fr., et en 1900 de 3.492.014.270 francs. Nous ne voulons pas ici rechercher les causes de cette augmentation; les développements que cet examen nécessiterait auraient le double tort d'être trop longs et de nous éloigner beaucoup de la science financière; nous avouons, d'ailleurs, n'avoir pas la compétence suffisante pour discuter certaines, et peut-être les plus nombreuses de ces dépenses. Il faut recommander tout particulièrement, en ce qui concerne les dépenses de la guerre, la lecture du rapport de M. Pelletan sur le budget de la guerre en 1900 et du discours fait à la Chambre par le même député. Les constatations du rapporteur en ce qui concerne soit l'excès des dépenses inutiles soit surtout la difficulté qui existe à se rendre compte exactement de la nature de ces dépenses sont extrêmement graves; des observations de même nature avaient été faites déjà lors de la discussion des budgets antérieurs, soit pour la guerre, soit pour la marine. On a trop dédaigneusement écarté par une fin de non-recevoir les observations de M. Pelletan en leur reprochant d'ébranler la confiance que le pays doit avoir dans l'armée et de provoquer la joie de nos voisins. Cette singulière argumentation ne tend à rien moins qu'à laisser sans contrôle les plus considérables de nos dépenses publiques, et à perpétuer, s'ils existent, des abus que tout le monde devrait s'accorder à rechercher et à faire disparaître.

2. La dette publique de la France. — On remarquera dans le projet de budget de 1900 le premier état officiel de la dette publique qui ait été publié en France. La dette de l'Etat y est divisée, par un procédé généralement usité, en dette consolidée, dette flottante et dette remboursable à terme. Au total la dette est évaluée en capital à 29.948 millions. Le ministre prend soin de remarquer que l'opinion publique lui donne une importance trop grande, « *c'est à peine*, ajoute-t-il complaisamment, si elle atteint 30 milliards ». Il ajoute d'ailleurs qu'il faut augmenter ce chiffre d'une somme d'environ 60 millions due par l'Etat pour les constructions scolaires de l'enseignement primaire. Les arrérages de la dette publique sont, au budget de 1900, de 692.157.850 fr. et ceux de la dette remboursable, de 319.100.110 fr.; au total 1.011.257.960 fr.

La classification ministérielle laisse à désirer; elle distingue des rentes

(1) Nous laissons de côté l'Algérie pour laquelle les variations sont peu sensibles.

perpétuelles les rentes amortissables, parce que ces dernières sont remboursables et bien qu'en réalité, sinon dans le langage budgétaire, elles fassent partie de la dette consolidée. Elle unit aux rentes amortissables, sous une même rubrique, des avances faites pour des objets divers et qui ne sont pas représentées par des titres circulables. Il serait plus logique peut-être de diviser la dette en : 1° dette perpétuelle et amortissable ; 2° avances remboursables aux communes, établissements publics et particuliers ; 3° dette flottante.

La dette flottante est évaluée en capital par le ministre à 1.015.492.734 fr. 47 cent. En soi, ce n'est pas un chiffre exagéré si l'on songe que dans le projet de budget de 1874, à une époque où les recettes et les dépenses étaient beaucoup moindres qu'aujourd'hui, Léon Say évaluait la dette flottante à 847 millions, et rappelait qu'à une époque antérieure la dette flottante avait souvent dépassé le milliard (1).

Toutefois, il faut faire une observation importante : on comprend parmi les titres de rente qui composent la dette consolidée tous les titres existants ; or un grand nombre de ces titres ont été achetés par l'Etat à la Bourse, avec les dépôts des caisses d'épargne privées et postale, et retirés par l'Etat. Les titres ainsi rachetés s'élèvent à 4 milliards environ en capital ; en réalité cette somme constitue plutôt une fraction de la dette flottante que de la dette consolidée ; car l'Etat est exposé à la rembourser à la première réclamation des déposants — ce qui est le propre de la dette flottante.

Dans l'état de la dette publique, le ministre n'a pas fait figurer la dette viagère, qui cependant est inscrite au budget sous la rubrique *dette publique*, pour un total de 241.349.202 fr. (budget de 1900) en arrérages. C'est une question très débattue que de savoir si, en raison, la dette viagère doit être réputée faire partie de la dette publique. Notons qu'elle comprend exclusivement des pensions de toute nature, et notamment les pensions de retraite des fonctionnaires civils (76.550.000 fr.) et militaires (133.900.000 francs). On peut dire que les pensions de retraite ne sont que la compensation soit des versements effectués par les fonctionnaires sur leurs traitements, soit des économies que, par l'appât même des pensions, l'Etat fait sur les traitements qu'il serait forcé d'allouer si les pensions n'existaient pas ; les pensions de retraite ne sont donc autre chose qu'un rembourse-

(1) On est généralement habitué à croire que la dette flottante peut, jusqu'à un certain point, être en rapport avec la dette consolidée, c'est-à-dire qu'il n'est pas anormal de voir la dette flottante augmenter avec la dette consolidée. Cela est exact : une dette consolidée très élevée, dans un Etat dont le crédit est solide, suppose des recettes et des dépenses très importantes, puisqu'une somme considérable doit être affectée au service de la dette et qu'il est nécessaire, en outre, de subvenir aux autres services ; or, c'est en grande partie par l'élévation des dépenses et des recettes que s'explique celle de la dette flottante. Cependant, d'autre part, il faut noter que plus une dette pèse lourdement sur un Etat, plus il aura de peine à rembourser sa dette flottante, et que, par conséquent, plus la dette consolidée est lourde, moins la dette flottante peut être ample ; mais dire, comme on l'a fait (Victor Bonnet, *Rev. des Deux-Mondes*, 1er juill. 1873, p. 172) que chez nous, la dette consolidée étant élevée, la dette flottante doit être faible, c'est confondre l'importance des dettes consolidées en soi avec l'embarras que cause au Trésor le service de ces dettes, c'est-à-dire le montant *absolu* de la dette consolidée avec son montant *relativement à la richesse du pays*.

ment d'avances, mêlé à une allocation supplémentaire de traitement ; à ce double titre elles ne doivent pas figurer dans la dette de l'Etat. Cependant cela n'est pas tout à fait vrai ; sans doute il convient de retrancher de la dette viagère l'équivalent des retenues annuelles sur les pensions, lesquelles s'élèvent à 37.390.225 fr. (chiffre de 1900) ; mais le surplus est en réalité une dette permanente de l'Etat qui restera due aux créanciers actuels même si leurs anciennes fonctions sont supprimées : toute somme dont le payement est obligatoire est une dette. L'observation est beaucoup plus juste encore pour les pensions autres que les pensions de retraite. En somme, sur le total de la dette viagère, une somme de 204.004.977 fr. représente les arrérages d'une dette effective, qui doivent être ajoutés aux charges annuelles de l'Etat. Et ce n'est pas, comme on l'a prétendu, à des rentes *viagères* qu'ils doivent être assimilés ; une rente viagère disparaît par le décès du rentier ; la dette viagère, au contraire, se maintient — et même augmente — malgré les décès des rentiers, parce que les rentiers se renouvellent constamment. En capitalisant par 33, à raison de la valeur réelle des titres émis par l'Etat ces arrérages, on s'aperçoit que le capital de la dette dépasse 36 milliards.

Une constatation plus rassurante est dans l'amortissement graduel, bien que très faible jusqu'à présent, d'une portion de la dette publique. Un grand nombre des avances comprises dans la dette remboursable sont remboursées par voie d'annuités comprenant, avec les intérêts, une fraction du capital. Jusqu'à présent cette nature de dettes n'a pas sensiblement diminué en capital par le remboursement, mais si le système est poursuivi et si on ne prend pas l'habitude de contracter de nouveaux emprunts pour rembourser les annuités, les finances seront peu à peu soulagées ; on sait quel parti heureux l'Angleterre a tiré du système de remboursement par annuités. La rente amortissable, elle aussi, s'éteint graduellement. En tout c'est un capital de 7 milliards qui, si nos finances sont bien administrées, finira par être retranché du montant de la dette. Il ne faudrait pas cependant avoir trop de confiance dans l'avenir ; car, d'autre part, nos budgets se surchargent presque tous les ans de nouveaux emprunts remboursables par annuités, et qui remplacent les sommes remboursées sur les emprunts antérieurs.

Depuis la création de la rente amortissable, il n'y a pas une année où une partie de notre dette n'ait été amortie. Depuis 1883 l'amortissement a varié, suivant les années, de 63.476.800 fr. (en 1895) à 182.551.600 francs (en 1883), mais aussi il a été fait des emprunts considérables, variant de 43.595.000 fr. (en 1896) à 651.840.244 fr. (en 1883). De 1883 à 1892, les emprunts dépassaient chaque année très sensiblement les amortissements ; la différence, en 1883, a été de près de 470 millions ; jamais elle n'a été au-dessous de 84 millions. En 1893, les amortissements ont dépassé pour la première fois les emprunts de 73 millions 1/2. Les deux années suivantes, les emprunts se sont de nouveau trouvés, mais très légèrement, au-dessus des amortissements. A partir de 1896, très régulièrement, les amortissements ont excédé les emprunts. La dette a diminué, de 1896 à 1899, de 148 millions.

3. Un moyen d'éviter les augmentations de dépenses. — On a souvent remarqué que la difficulté d'équilibrer le budget et l'augmentation constante des dépenses tient principalement aux relèvements de crédits votés par les Chambres, et plus particulièrement par la Chambre des députés, sur les chiffres proposés par le gouvernement; dans ces dernières années, les relèvements annuels ont été en moyenne de 9 millions, et comme la plupart de ces remboursements ont été définitifs, et ont pesé sur les budgets ultérieurs, ils ont été la principale des raisons pour lesquelles les dépenses, en cinq ans, de 1895 à 1900, ont augmenté de près de 100 millions. D'un autre côté, les relèvements supposent une multitude d'amendements dont la discussion retarde le vote du budget ; ces amendements ont été au nombre de 406 pour le budget de 1897, de 547 pour celui de 1898, de 387 pour celui de 1899. On a donc vu grandir l'idée que nos députés, n'ayant pas une liberté suffisante vis-à-vis de leurs électeurs, devaient se lier eux-mêmes les mains et se mettre par avance dans l'impossibilité de relever les crédits proposés par le gouvernement. C'est une résolution de ce genre qui a éte prise par la Chambre dans la discussion du budget de 1900 (1). Elle a décidé que, en ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé; aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faite sous forme d'amendement ou d'article additionnel.

Cette courageuse résolution, autour de laquelle on a fait grand bruit, et qui a valu à la Chambre, dans la presse, d'unanimes éloges, n'est pas peut-être sans soulever, à divers points de vue, des objections.

D'abord, remarquons qu'elle a été votée après la discussion complète du budget de 1900, c'est-à-dire à un moment où la Chambre était sûre de ne s'enchaîner que pour les années suivantes ; on peut craindre que le jour où on lui opposera directement sa résolution pour l'empêcher de voter une augmentation de dépenses, elle ne passe outre ; à supposer que, par un sentiment de pudeur que nous lui souhaitons, la Chambre se croie liée pendant quelques années, elle perdra sans doute tôt ou tard le souvenir de sa résolution.

En second lieu cette résolution est platonique ; elle autorise, il est vrai, le président à refuser de mettre en discussion les propositions visées par la résolution ; mais la Chambre a toujours le droit de ne pas tenir compte de la décision qu'elle a prise. Il en aurait été autrement s'il s'était agi d'une loi véritable; et c'est sous cette dernière forme que la Chambre avait été tout d'abord appelée à trancher la question. Mais bien qu'on n'ait pas indiqué les motifs pour lesquels la proposition de loi s'est trouvée transformée en proposition de résolution, ce motif est facile à déterminer. Une loi

(1) Sur l'initiative de MM. André Berthelot, Rouvier et Aimond. V. Chambre, 15 mars 1900, *Journ. Offic.* du 16, pp. 889 et s. — Chambre, 16 mars 1900, *Journ. Offic.* du 17, pp. 901 et s.

aurait nécessité le vote du Sénat ; sans aucun doute le Sénat, à supposer qu'il fût dans les mêmes dispositions que la Chambre, se serait refusé à voter une résolution limitant les droits de la Chambre seule en matière d'augmentation de dépenses, car il aurait craint de paraître renoncer à la revendication constante qu'il fait du droit de voter les augmentations de dépenses (1); et d'autre part, si une loi limitait à la fois les droits des deux Chambres en matière d'augmentation de crédits, elle consacrerait implicitement les droits du Sénat, alors que la Chambre ne cesse de les contester.

Cette loi, d'ailleurs, aurait été, selon nous, contraire à la constitution ; car il ne semble pas que les Chambres puissent se refuser à elles-mêmes, dans une mesure quelconque, le droit de légiférer, ce droit leur étant accordé en termes absolus par la constitution. La résolution votée par la Chambre est plus contraire encore à la constitution, car une modification aux attributions du pouvoir législatif, à supposer qu'elle puisse être votée, ne peut l'être que sous forme de lois, la constitution ne reconnaissant d'autres dispositions législatives que les textes votés par les deux Chambres.

Dans tous les cas, la résolution prise par la Chambre a un résultat des plus singuliers ; c'est qu'en matière budgétaire, et pour les augmentation de crédits, la Chambre se refuse désormais des droits que le Sénat continue à s'attribuer, alors cependant que la Chambre se reconnaît à elle seule la faculté d'augmenter les crédits proposés par le gouvernement.

4. Sur le caractère juridique des douzièmes provisoires. — Dans le cours de la discussion des douzièmes provisoires d'avril et mai 1899, il s'est élevé, entre le rapporteur général de la commission du budget à la Chambre, d'une part, le rapporteur général de la commission des finances au Sénat et le ministre des finances, d'autre part, un débat très vif qui montre à quel point la nature juridique des douzièmes provisoires et les droits qu'ils donnent au gouvernement sont encore mal déterminés.

Le rapporteur de la Chambre a émis l'idée que, sous le régime des douzièmes provisoires comme sous celui de la loi de budget, le gouvernement peut, non seulement continuer les travaux commencés, mais engager, dans la limite des crédits qui lui sont ouverts, des travaux nouveaux, et la raison qu'il en a donnée c'est que « les douzièmes provisoires forment une fraction indivisible d'un budget qui n'est pas encore définitivement voté, mais qui n'en conserve pas moins, à tous les autres égards, les caractères habituels de tous les budgets ». Il allait jusqu'à soutenir que le gouvernement peut faire état, « en cas d'entente entre le parlement et lui, des décisions de la commission du budget et de la Chambre, qui n'ont pas encore reçu la sanction légale définitive ». Et il précisait plus nettement encore sa pensée en disant : « Les seules dépenses que l'administration doive réserver sont celles pour lesquelles elle s'est vu refuser cette première approbation, ou ne l'a pas sollicitée » (1).

(1) V. *infrà*, n° 6.

(2) Rapport Pelletan à la Chambre. V. aussi Chambre, 23 mars 1899, *J. Off.* du 24, Déb. parl. p. 1067.

Le ministre des finances a fait ses réserves au sujet de cette doctrine, que le rapporteur du Sénat a très vivement combattue. Suivant ce dernier « les douzièmes provisoires ne sont qu'un expédient financier permettant de ne pas arrêter la marche des affaires publiques ». A ses yeux, les douzièmes provisoires sont la continuation du budget de l'exercice antérieur. « Tout ce qui a été autorisé par les lois de finances des exercices antérieurs peut et doit se continuer, dans la limite des sommes prévues aux lois des douzièmes bien entendu, mais aucune œuvre nouvelle non votée ne peut être commencée, aucun engagement nouveau ne peut être pris par le gouvernement sans autorisation expresse des deux Chambres. S'il en était autrement, que deviendrait le vote des dépenses par le Parlement ? Une formalité sans objet. Ce serait l'abandon des finances du pays à la seule volonté du gouvernement. Il est à peine besoin d'insister. La doctrine est si absolue que des articles sont insérés dans la loi des douzièmes, sorte de loi de finances partielle, pour autoriser le gouvernement à entreprendre certains travaux neufs, et à prendre certains engagements dont l'ajournement aurait des conséquences tout à fait périlleuses » (1).

Chacune de ces deux doctrines contient, à notre avis, une part de vérité, mais nous ne pensons pas que l'une ni l'autre soit exacte.

Nous penchons à croire que, comme l'admettait le rapporteur de la Chambre, la loi des douzièmes est non pas la continuation de la loi des finances de l'exercice antérieur (ni, à plus forte raison, comme semble le dire le rapporteur du Sénat, la continuation des lois de finances des exercices antérieurs), mais la loi de finances de ceux des mois de l'exercice courant auxquels elle s'applique, c'est-à-dire un fragment — quant au temps — de la loi de budget de cet exercice. En un mot, les lois des douzièmes et la loi du budget sont toutes deux des lois de budget, les premières pour les premiers mois, la seconde pour les autres mois. Si la loi des douzièmes était la suite du budget précédent, elle se présenterait elle-même comme donnant au gouvernement le droit de continuer la perception des recettes et le service des dépenses instituées par la précédente loi des finances ; or, sans faire aucune mention de cette loi, elle ouvre les crédits, et elle décide que « la perception des impôts indirects et des produits et revenus publics continuera d'être opérée jusqu'au..., *conformément aux lois en vigueur* », c'est-à-dire conformément aux lois, indépendantes du budget, qui ont établi ces impôts. Du reste, alors même que la loi des douzièmes se bornerait à déclarer que la loi des finances de l'exercice antérieur continuera à être appliquée, elle n'en constituerait pas moins une loi indépendante : édicter la prolongation d'application d'une loi, c'est faire une loi nouvelle, qui adopte simplement les bases de la précédente. Il y a lieu de se demander, enfin, s'il ne serait pas contraire à la Constitution de prolonger au delà d'une année la durée d'application d'une loi budgétaire; l'annalité du budget n'est sans doute pas écrite dans les lois budgétaires ; mais si c'était ici le lieu, nous croirions pouvoir établir qu'en matière budgétaire, il existe beaucoup de principes qui, sans

(1) Rapport Prevet au Sénat.

être inscrits dans les lois constitutionnelles en vigueur, ont la valeur de règles constitutionnelles, et que l'annalité est du nombre.

La loi des douzièmes est donc un fragment du budget de l'exercice. Elle se rattache tellement peu au budget antérieur qu'elle ne manque jamais de décider qu'un décret répartira les crédits entre les ministères et les chapitres, au lieu d'adopter, au sujet de cette répartition, les bases posées par le budget antérieur. Ce qui démontre encore ce que nous avançons, c'est la proposition qui, dans les lois des douzièmes, suit immédiatement celle dont nous venons de parler. « Ils (les crédits ainsi répartis) se confondront d'ailleurs avec les crédits qui seront accordés pour l'année entière par la loi de finances de l'exercice... »

Il faut cependant préciser ce point que si la loi de budget est applicable seulement à la période de l'année qui suit sa promulgation, elle constitue en même temps, pour la période écoulée, la régularisation de la loi des douzièmes. La loi des douzièmes ne se suffit à elle-même qu'en ce qui concerne l'autorisation *provisoire* donnée au gouvernement de faire les recettes, les dépenses, la répartition des crédits. Le mot *provisoire* figure dans ces lois, et c'est à raison de leur caractère provisoire que les crédits sont indiqués dans les mêmes lois comme destinés à se confondre avec ceux qu'établira la loi de finances.

Cette dernière observation a un effet important : bien que les douzièmes, comme leur nom l'indique, ne soient jamais accordés que pour des périodes indivisibles d'un ou plusieurs mois, leur caractère provisoire fait que le budget, aussitôt publié, est applicable, alors même que le mois pour lequel a été voté le dernier douzième provisoire ne serait pas expiré. Cela est admis sans difficulté dans la pratique, bien que la loi de budget ne dise jamais à partir de quelle époque elle entrera en vigueur. La répartition des crédits, telle qu'elle a été opérée par le gouvernement, la fixation du total des crédits par la loi des douzièmes, l'autorisation de percevoir les impôts sur les bases des lois antérieures, cessent donc de produire leur effet dès que le budget est publié.

Mais, dès lors que la loi des douzièmes est une loi indépendante du budget antérieur, elle permet au gouvernement, aussitôt qu'elle est votée, non seulement de continuer l'engagement des crédits ouverts antérieurement, mais de faire des dépenses nouvelles; sur ce point le rapporteur de la Chambre nous paraît avoir raison. Ce droit, que le gouvernement tire de la loi des douzièmes, n'a rien à faire avec celui que lui accordait la loi précédente des finances, et qui est d'ailleurs épuisé par l'expiration de l'année à laquelle s'appliquait cette dernière loi. Du reste la loi des douzièmes donne, en termes très larges, comme nous l'avons vu, au gouvernement, le droit de répartir les crédits par ministères et par chapitres; le gouvernement reçoit ainsi du pouvoir législatif la délégation du droit de répartition qui appartient à ce pouvoir et dont il use lui-même dans la loi du budget. Que cette délégation soit constitutionnellement valable, c'est ce qui nous paraît indéniable, et ce que nous n'avons pas à examiner ici; ce qui est sûr, c'est qu'elle existe et que, par suite, le gouvernement, sous la seule condition de ne pas dépasser le montant des crédits, peut répartir

ces crédits comme il l'entend ; cela signifie qu'il peut user, même pour des travaux neufs, des crédits qu'il a placés dans un chapitre déterminé ; cela signifie même qu'il peut créer des chapitres nouveaux, c'est-à-dire engager des crédits s'appliquant non seulement à des travaux neufs, mais à des dépenses de nature nouvelle, ne se rattachant en aucune manière à des catégories existantes. Cela est grave évidemment, mais cela est certain, puisque les Chambres donnent provisoirement au gouvernement les droits qui leur appartiennent. Et nous croyons même que, malgré ce caractère provisoire, la loi du budget ne peut supprimer un crédit ainsi ouvert par le gouvernement et suivi d'exécution. Le budget ne fait que régulariser pour le passé les lois des douzièmes ; régulariser n'est pas confirmer ou abroger ; la régularisation est simplement la refonte des lois des douzièmes, leur confusion avec la loi du budget, la fixation de crédits et l'évaluation de revenus pour l'année entière, comprenant le passé et l'avenir. C'est seulement pour les crédits non encore ordonnancés que la loi du budget se substitue entièrement aux lois des douzièmes.

Sans doute il y a là, comme le disait le rapporteur du Sénat « l'abandon des finances du pays à la seule volonté du gouvernement », mais cet abandon est écrit textuellement, comme nous l'avons montré, dans la loi des douzièmes.

Il est d'ailleurs logique, et, en outre, il devrait être regardé comme ayant été consenti au gouvernement alors qu'il ne serait pas mentionné dans la loi. D'une part, il est impossible que des dépenses urgentes soient empêchées par l'impuissance des Chambres à voter le budget dans le temps voulu, alors que certaines dépenses non urgentes pourront être effectuées sans difficulté, et, du reste, on n'a pas à craindre que le gouvernement abuse de son droit, car il est, à cet égard, soumis à la même responsabilité, devant les Chambres, que dans tous les autres actes réguliers qu'il accomplit ; osera-t-on se plaindre des inconvénients de la latitude accordée au gouvernement, alors que les Chambres restent en session pour voter le budget et sont ainsi en mesure d'exercer une surveillance constante sur le gouvernement ? Le gouvernement n'a-t-il pas le droit, beaucoup plus grave, d'ouvrir certains crédits additionnels en l'absence des Chambres ? Sans doute ce dernier droit a dû lui être attribué par la force même des choses, mais n'en est-il pas de même du premier ?

D'autre part, dès lors que la loi des douzièmes attribue au gouvernement le droit d'ouvrir des crédits, en fixant seulement leur total, elle lui permettrait nécessairement par là, si même elle ne le disait pas, de répartir les crédits comme il l'entendrait.

Mais le rapporteur de la Chambre a eu tort d'affirmer que les décisions de la commission du budget et de la Chambre, non converties encore en lois peuvent, dès la loi des douzièmes provisoires, être exécutées par le gouvernement. On comprend que cette doctrine ait été combattue au nom du Sénat. D'abord elle accorde à la Chambre sur le Sénat une suprématie qui ne lui appartient pas ; elle attribue, en effet, aux décisions de la Chambre un effet immédiat alors que les lois financières, comme les autres lois, ne tirent leur efficacité que de l'accord des deux Chambres. Ensuite, elle

n'est pas claire ; car elle ne fait pas apparaître si, suivant le rapporteur, l'avis de la commission du budget ou celui de la Chambre suffisent à couvrir le gouvernement, ou si la Chambre et sa commission doivent avoir exprimé une opinion concordante. En troisième lieu, elle est doublement illogique, car, d'une part, si l'avis de la Chambre a provisoirement force de loi, on ne voit pas pourquoi le gouvernement serait seulement autorisé et non pas obligé à s'y conformer; et, d'autre part, si cet avis a une valeur provisoire, pourquoi subordonner l'exécution que peut en faire le gouvernement à la condition qu'une loi de douzièmes ait été votée ?

En somme, dans la forme, la théorie du rapporteur de la Chambre n'est pas acceptable; elle doit être rapprochée de l'opinion d'après laquelle le gouvernement peut appliquer les lois fiscales, provisoirement, avant tout vote des Chambres (1); mais elle diffère de cette dernière par les conditions auxquelles elle subordonne ce droit du gouvernement et surtout par la supériorité qu'elle accorde à la Chambre des députés sur le Sénat ; elle n'est, en réalité, qu'une des nombreuses tentatives faites par la Chambre, ou en son nom, pour réduire les droits du Sénat en matière financière.

Si, dans la forme, la doctrine du rapporteur est trop hardie, dans le fond elle est trop timide, car elle refuse au gouvernement le droit d'engager les crédits qui ne sont pas encore votés par la Chambre ou tout au moins adoptés par la commission du budget, sauf s'ils se trouvent prévus dans « les lois des exercices antérieurs » — de l'un ou l'autre des exercices antérieurs probablement. Nous avons montré que cela n'est pas assez.

La question, en tout cas, est épineuse ; nous nous félicitons d'avoir eu l'occasion de l'aborder et de dire en même temps un mot sur la nature juridique des lois de douzièmes provisoires. Il y a là matière à des développements plus considérables.

5. Une prolongation de la durée d'exécution de l'exercice et une dérogation a la nécessité de l'ordonnancement préalable des dépenses. — On n'est pas habitué à trouver dans les lois relatives aux douzièmes provisoires des modifications aux règles de la comptabilité publique. La loi du 25 fév. 1899 (art. 5) en contient une cependant, qui a son importance. On sait que, suivant l'art. 4 de la loi du 25 janv. 1889 sur l'exercice financier, les délais d'exécution des services d'un budget s'étendent « jusqu'au 31 mars (de l'année suivante) pour la liquidation et l'ordonnancement des sommes dues aux créanciers » et « jusqu'au 30 avril pour le payement des dépenses ». Par exception, la prolongation va jusqu'au 30 juin « pour l'autorisation et la régularisation, par des crédits supplémentaires, de dépenses afférentes aux charges publiques rendues obligatoires par la loi de finances et dont le montant ne peut être définitivement connu qu'après l'exécution des services ».

Désormais, les délais s'étendront « jusqu'au 31 juillet pour la régulari-

(1) *Le Cadenas devant la Chambre* dans notre chronique de novembre-décembre 1897, p. 474 et suiv.

sation, au moyen d'ordonnances, des dépenses faites pour le paiement des pensions inscrites au trésor, pour les opérations de régularisation nécessitées par les erreurs d'imputation, par le remboursement des avances ou cessions que les ministères se font réciproquement, par les reversements de fonds à rétablir aux crédits des ministres ordonnateurs, par la régularisation des traites de la marine et des colonies et par le versement à la caisse des gens de mer ou à la caisse d'épargne postale du parfait paiement des allocations des états-majors et équipages embarqués hors des mers d'Europe ».

Cette réforme est beaucoup plus importante qu'elle ne le semble ; elle ne se contente pas de prolonger un délai ; elle introduit une modification profonde dans les règles de l'ordonnancement des dépenses publiques.

Jusqu'à présent, l'ordonnancement préalable était indispensable pour les pensions aussi bien que pour les autres dépenses de l'Etat. Mais, par la force des choses, il était, en ce qui concerne les pensions, effectué sous une forme spéciale ; au lieu d'être fait au nom des créanciers, il était fait au nom des trésoriers-payeurs généraux, les modifications constantes qui surviennent dans les noms et la quantité des titulaires, par suite de concessions nouvelles ou d'extinctions, mettant un obstacle absolu aux ordonnancements nominatifs. Le payeur, en possession de l'ordonnance, disposait des crédits qui s'y trouvaient inscrits au profit des créanciers de son ressort ; il arrivait nécessairement que certains payeurs se trouvaient en possession d'un crédit supérieur à leurs besoins, et que le crédit alloué à certains autres était insuffisant. On remédiait en partie à cet inconvénient en allouant au gouvernement, pour les pensions, des crédits supérieurs aux besoins présumés afin qu'il pût à son tour mettre des crédits élevés à la disposition de chaque payeur; l'excédent était annulé en fin d'exercice. Désormais, par une grave dérogation aux règles de la comptabilité, il n'y aura plus, en matière de pensions, d'ordonnancement préalable : les payeurs acquitteront les pensions sans être couverts par une ordonnance; à la fin de l'exercice le ministre des finances leur délivrera une ordonnance de régularisation.

Cela n'a que des avantages : les pensionnaires seront plus assurés d'un payement rapide. Les abus, qui, pour les autres dépenses, pourraient se produire si les trésoriers généraux avaient le droit d'acquitter les dépenses sans ordonnancement, n'existeront pas ici : car, une pension ne pouvant être accordée que par décret, les arrérages ne pouvant être payés que sur la justification de son existence produite par le pensionnaire, des états d'arrérages étant préalablement dressés par la direction de la dette inscrite, les payeurs seront aussi strictement enserrés que s'ils étaient en possession d'une ordonnance. Il a fallu reporter la régularisation de ces payements à une époque postérieure à celle jusqu'à laquelle peuvent être faits les ordonnancements de dépenses pour laisser au ministre le temps d'examiner la régularité des payements effectués jusqu'au 30 avril.

Si cette réforme importante a été insérée dans une loi relative aux douzièmes provisoires, c'est qu'on a voulu immédiatement faire état de l'éco-

nomie annuelle (environ 1.500.000 fr.) (1) résultant de l'inutilité d'attribuer désormais aux pensions un crédit total supérieur à leur montant probable.

6. Le droit d'amendement du Sénat. — Nous n'entendons pas résoudre cette question qui aurait besoin de développements étendus ; nous nous contentons de faire état des documents que nous fournissent à cet égard les deux derniers budgets. La Chambre est toujours d'avis que le Sénat n'a pas le droit de relever les crédits ; le Sénat persiste à penser le contraire. C'est, comme dans toutes les circonstances antérieures, par voie de transaction, que la question, posée deux fois lors de la discussion du budget de 1899, a été résolue. Le Sénat a renoncé à une augmentation de crédit qu'il avait votée pour assimiler la situation des douaniers de l'Algérie à celle des douaniers de la métropole, augmentation que la Chambre avait repoussée à raison même de sa doctrine sur les droits du Sénat. Mais le Sénat, d'autre part, a maintenu, malgré l'opposition de la Chambre, un relèvement qu'elle avait voté sur le crédit voté par la Chambre pour le remboursement des obligations sexennaires ; sur ce dernier point, le conflit a failli devenir violent : le rapporteur de la Chambre a émis l'opinion que le Sénat excédait son droit ; il lui concédait seulement la faculté de transporter un crédit d'un chapitre à un autre (ce qui, d'ailleurs, n'est pas admis par tout le monde) : la Chambre a résisté tout d'abord ; l'obstination du Sénat, jointe à l'intervention du président du conseil, l'a déterminée à s'incliner.

7. Rapports financiers des colonies avec la métropole. — On se préoccupe depuis longtemps d'arrêter la progression des charges que font peser sur l'Etat les subventions de toute nature obtenues par les colonies. Ces charges atteignaient 44 p. 100 environ des budgets coloniaux, sans que les colonies, d'autre part, contribuassent pour aucune part aux dépenses de la métropole. La loi des finances du 28 avril 1893 impose, pour remédier à ces inconvénients, aux colonies l'obligation de subvenir aux charges de la métropole dans une mesure annuellement fixée par les lois de finances ; la contribution totale des colonies était tout d'abord de 100.000 fr. ; dans le budget de 1900, elle a été fixée à 571.881 fr. C'est une somme très faible ; elle n'a été d'ailleurs fixée qu'à titre d'hommage rendu à un principe nouveau, puisque l'Etat continuait à combler les déficits des colonies.

L'innovation réalisée par les lois de finances de 1900 est beaucoup plus radicale dans la forme. L'assimilation des colonies à l'Etat va disparaître ; les colonies seront désormais des collectivités indépendantes de l'Etat ; leurs budgets supporteront « en principe » toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie. Mais l'Etat continuera à leur fournir les subventions qui leur seront nécessaires. L'Etat peut inscrire d'office aux budgets coloniaux les dépenses obligatoires ; ces dépenses sont fixées par décret pour les colonies d'Amérique et la Réunion, et par la loi des finances de 1900 (art. 33 § 2) pour les colonies d'Océanie, d'Afrique et d'Asie. En compensa-

(1) C'est une économie, si l'on peut dire, *budgétaire;* elle dégrève chaque budget et cependant n'est évidemment pas réelle.

tion de ces subventions, des contingents peuvent être imposés aux colonies jusqu'à concurrence des dépenses militaires qui y seront effectuées. Les conseils généraux des colonies délibèrent, sous la réserve d'une approbation par décret, sur les taxes, à l'exception des douanes, qui restent soumises à la loi du 11 juin 1892.

Le gouvernement compte que cette réforme procurera une économie annuelle de 10 millions au budget métropolitain. Cela nous paraît peu probable.

8. Quelques modificatiots aux traitements et aux retraites des fonctionnaires.— On remarque depuis quelques années dans les Chambres une tendance à réduire les gros traitements et à augmenter les petits. La tendance est démocratique. Cependant, elle n'est en réalité qu'un témoignage de l'impuissance de nos représentants à simplifier les rouages administratifs. Mieux vaudrait réduire le nombre des fonctionnaires que diminuer certains traitements, dont quelques-uns cependant, il faut le reconnaître, sont excessifs. Du reste, la tendance que nous signalons a des inconvénients. Les petits traitements sont de beaucoup plus nombreux. La voie dans laquelle les Chambres se sont engagées sera incontestablement une source de dépenses nouvelles pour le Trésor.

La plus radicale des propositions déposées à ce sujet déclarait qu'aucun fonctionnaire ne pourrait « émarger au budget » pour plus de 15 000 fr. On voulait bien excepter le président de la République (1).

Le budget de 1899 a réduit de 350 000 fr. le crédit attribué au traitement des trésoriers généraux.

La réduction des salaires des conservateurs des hypothèques mérite une attention particulière, en raison tant des débats qui ont été soulevés sur sa légitimité que de la manière dont elle a été opérée. Les conservateurs des hypothèques ne font que peu de recettes pour le compte du Trésor. La remise que, comme tous comptables, ils touchaient sur ces recettes leur a été enlevée il y a quelques années. Leur rémunération consiste aujourd'hui exclusivement dans les salaires qui leur sont directement versés par les parties, en vertu de lois diverses. On a prétendu que l'Etat, en diminuant ces salaires *à son profit*, manquait aux lois de l'honnêteté; c'est un impôt, a-t-on dit, qu'il prélève sur les revenus d'autrui. Ce n'est pas une manière exacte d'envisager la situation des conservateurs des hypothèques. Leurs salaires sont des recettes effectuées sous l'autorité de l'Etat, dans la mesure déterminée par les lois, par des fonctionnaires publics en leur qualité. Ils sont entièrement assimilables aux recettes encaissées par un comptable pour le compte de l'Etat et sur lesquelles il prélève ses remises ; car, comme ces recettes, les salaires sont perçus par suite de l'autorisation des pouvoirs publics. On a essayé d'assimiler les conservateurs à des officiers publics ; c'était un tort : les officiers publics reçoivent de l'Etat l'autorisation d'accomplir certains actes dont ils retireront les bénéfices ; les conservateurs des hypothèques, comme tous les comptables, agissent au profit de l'Etat; l'Etat pourrait décider que les salaires des for-

(1) Proposition Berton, Chambre, 24 mars 1899.

malités lui appartiendront, sauf une remise accordée au conservateur ; il ne fait pas autre chose en prélevant à son profit une portion de ces salaires.

C'est précisément le système qu'a adopté le budget de 1899. L'Etat prélève 5 p. 100 pour la portion comprise entre 20.000 et 50.000 fr., 12 p. 100 entre 50.000 et 80.000 fr., 18 p. 100 entre 80.000 et 120.000 fr., 25 p. 100 au-dessus. En somme les conservateurs se trouvent assimilés à beaucoup d'autres comptables, qui touchent sur les recettes effectuées par eux une remise d'autant plus faible que ces recettes sont plus fortes ; le salaire devient indirectement une recette de l'Etat ; seulement la remise des conservateurs est beaucoup plus forte que celle des autres comptables. Déjà ce caractère était attribué aux salaires par la loi sur les retraites, qui ne les dispense pas de la retenue pour le service des pensions civiles.

En dehors des intéressés, personne n'a pu trouver à redire à cette diminution des traitements dont l'exagération était indéniable et qui, dans certains cas très rares, atteignaient un chiffre annuel net de plus de 100.000 francs.

Le Sénat avait repoussé cette forme de réduction ; il s'était laissé séduire par l'idée, erronée comme nous l'avons montré, qu'elle constituait un impôt sur le travail. Il avait adopté un autre système qui a fini par être amalgamé avec le précédent. A partir du 1er janvier 1901, le gouvernement remaniera les circonscriptions des conservations, de manière à ce que les émoluments n'excèdent pas 70.000 fr. à Paris et 50.000 fr. dans les départements. Le prélèvement de 5 à 25 p. 100 cessera de plein droit à partir du 1er janvier 1901. Il est à remarquer que ce prélèvement doit cesser alors même que le remaniement ne serait pas effectué le 1er janvier 1901. L'idée de procéder à un remaniement est d'ailleurs très critiquable : il est singulier de multiplier le nombre des fonctionnaires sans aucun profit ni pour l'Etat ni pour le public, et dans le seul but de réduire des émoluments exagérés.

Ces diminutions de crédit ont été largement compensées par des augmentations ; le crédit du traitement des facteurs a été augmenté de 1.100.000 fr. On se rappelle à la suite de quels événements la Chambre avait voté, contrairement à l'avis du sous-secrétaire d'Etat des postes, une augmentation de deux millions. Sur le même avis, elle fut rejetée par le Sénat ; une grève des facteurs ayant immédiatement éclaté à Paris, le supplément de crédit fut adopté.

Citons également la disposition de la loi des finances qui accorde un traitement de 1.500 fr. à 100 juges suppléants.

L'un des crédits pour lesquels, dans le budget de 1900, la Chambre, sur la demande de la commission du budget, a voté le relèvement le plus important est celui du traitement des instituteurs dans les localités n'excédant pas 150.000 âmes. Le crédit de 1899 était de 121.813.620 fr., celui de 1900 est de 126.479.260 fr., soit une augmentation de 4.665.640 fr. Ce relèvement a été effectué pour appliquer une disposition de la loi des finances, qui réduit à 10 p. 100 du nombre total des instituteurs la proportion de l'effectif numérique des instituteurs stagiaires, fixée à 15 p. 100 par les lois du 19 juillet 1889 et du 25 juillet 1893, ramène de 25 à 20 p. 100

la proportion des instituteurs de 5e classe, élève de 20 à 25 p. 100 celle de la 3e classe et de 10 à 15 p. 100 celle de la 2e classe. Malgré la charge qu'elle impose au budget, on n'a pas eu de peine à justifier cette amélioration dans le sort des instituteurs. Le traitement des instituteurs stagiaires est de 900 fr. ; ils gardaient cette situation souvent pendant dix ans et même davantage, et ne recevaient ensuite qu'une augmentation de 100 fr. ; on restait environ 13 ans dans la 5e classe, pour recevoir ensuite une augmentation de 200 fr., 13 ans dans la 4e classe pour recevoir ensuite une augmentation de 300 fr. Il fallait donc aux instituteurs, lorsqu'ils suivaient la marche normale, plus de 35 ans de services pour arriver à un traitement de 1.500 fr. On passait 14 ans dans 3e classe et 13 ans dans la seconde. Donc, il devenait en fait impossible à la plupart des instituteurs d'arriver aux classes les plus élevées.

Dans le budget de 1899, on avait remédié en partie à cette situation singulière en votant un relèvement de crédit de 1.200.000 fr. sur les pensions de retraites, afin de permettre la mise à la retraite de 1.100 instituteurs, de plus, on avait pris le parti d'adopter chaque année un relèvement semblable. Le crédit a été maintenu en 1900 tel qu'il avait été voté en 1899, mais on n'y a rien ajouté. Les résultats n'étaient pas satisfaisants. Ceux du vote de 1900 ont été, au contraire, très importants, ils ont permis 16.000 promotions immédiates. D'autre part, et malgré l'apparence, ce vote a été favorable aux intérêts du Trésor, car il a fourni un argument sérieux pour rejeter un amendement qui, dans le but de relever les traitement des instituteurs, grevait le budget d'une nouvelle charge annuelle de 13 millions.

Les indemnités allouées aux membres du Parlement ne peuvent pas compter parmi les petits traitements. Cependant, lors de la discussion du budget de 1899, une proposition a été faite à la Chambre pour élever de 3.480.000 fr. le crédit affecté aux indemnités des sénateurs et députés : la Chambre a eu l'esprit de la rejeter, ainsi qu'une autre proposition élevant à 12.000 fr. l'indemnité parlementaire. La question de la gratuité du mandat parlementaire a été agitée une fois de plus à cette occasion (1). Le parti socialiste n'a pas été le moins sage dans la circonstance ; il a invité, par d'excellents arguments, la Chambre à repousser les propositions de relèvement.

On a également élevé le taux des retraites de certains petits fonctionnaires, les agents des postes et des contributions indirectes dont les traitements varient de 2.401 à 8.000 fr. Le budget de 1899 s'est occupé des premiers ; le budget de 1900 des seconds ; leur retraite est fixée aux deux tiers du traitement, sans pouvoir excéder 4.000 fr.

9. Des mesures prises contre l'augmentation du nombre des fonctionnaires. — Nous disions plus haut que, pour réduire les charges successives imposées à nos budgets par les fonctions publiques, il vaut mieux s'attacher à simplifier les rouages administratifs qu'à réduire quelques gros traite-

(1) Projet de résolution Lasies, Chambre, 24 mars 1899, *J. Off.* du 25, Déb. parl., p. 1089.

ments. En attendant cette simplification, on a cru devoir prendre immédiatement des mesures pour empêcher, jusqu'à un certain point, la multiplication des fonctionnaires. La loi de finances du 30 décembre 1882 décidait que l'organisation centrale de chaque ministère serait réglée par un décret ; son but était d'entraver la tendance qu'ont les ministres à augmenter leur personnel et surtout à y faire entrer des personnes étrangères aux administrations. Cette disposition a sans doute produit quelque effet, bien que, pour chaque ministère, des modifications effectuées par des décrets successifs aient permis aux ministres de continuer, en partie, les errements antérieurs. La loi des finances de 1900 (art. 35) va un peu plus loin, en décidant que le nombre des chefs de bureau et des fonctionnaires d'un grade supérieur ne pourra être augmenté que par une loi. En revanche un décret ne sera plus nécessaire que pour fixer le traitement, le nombre des emplois de chaque catégorie et les règles relatives au recrutement, à l'avancement et à la discipline. Il a paru, avec raison, sans inconvénient que les ministres pussent eux-mêmes déterminer les attributions des divers agents.

10. De la publicité sur les boîtes d'allumettes. — Le budget de 1899 a, pour la première fois, autorisé l'Etat à se ménager des ressources par la publicité sur les boîtes d'allumettes ; on a prévu de ce chef une recette de 5 millions, qui a été loin d'être atteinte. L'innovation a soulevé des critiques très violentes : on a reproché à l'Etat de remplir un rôle indigne de lui en organisant à son profit ce genre de recettes. Il est difficile de comprendre pourquoi : l'Etat, dès lors qu'il remplit le rôle de commerçant, ne doit avoir qu'un souci, dans l'intérêt même de ses nationaux : c'est de rendre le plus productif possible le commerce qu'il exerce. D'ailleurs, le *Journal Officiel* a toujours inséré les annonces commerciales sans qu'on le lui ait reproché ; on a fait valoir, il est vrai, que personne n'est forcé de se procurer le *Journal Officiel*, alors que tout le monde achète nécessairement des boîtes d'allumettes. Mais il n'en reste pas moins que, des deux parts, c'est l'Etat qui en effectue la publicité.

On a prétendu aussi que l'Etat assume, pour les annonces qu'il fait, une responsabilité ; et les Chambres ont été en partie séduites par cette objection, puisque la loi interdit les annonces d'émissions financières et les annonces politiques sur les boîtes d'allumettes. L'Etat passe-t-il donc pour encourir une responsabilité morale à raison des annonces du *Journal Officiel* ?

11. Le résultat du dernier dégrèvement de l'impôt foncier. — On se souvient du dégrèvement que la loi des contributions directes de 1898 accordait aux petites cotes foncières (1). On se rappelle aussi que le gouvernement, chargé d'organiser l'application de cette disposition, subordonnait le bénéfice du dégrèvement à des conditions nombreuses, pour la plupart arbitraires et illégales (2). De ces conditions, il est fatalement résulté que

(1) V. notre chronique de mai-juin, 1898, p. 490 et s.
(2) Même chronique, p. 498, note 2.

le montant total du dégrèvement n'a pas été atteint ; il était de 25.804.750 fr., et les dégrèvements annuels n'ont pas dépassé 16.334.504 fr. Aussi le budget de 1899 a-t-il réduit à 20 millions les prévisions de dégrèvement. C'était un retour partiel et indirect sur les faveurs attribuées en 1897 à l'agriculture. Il eût été logique, peut-être, pour maintenir ces faveurs, d'élargir les bases du dégrèvement. La Chambre avait été plus loin, elle avait admis sur le chiffre total de la contribution foncière des propriétés non bâties une diminution de 15 millions, ne laissant de côté que les propriétés d'agrément. Immédiatement après, s'apercevant que cette manière de procéder n'était pas d'accord avec l'idée de soulager les petits contribuables, laquelle avait présidé à la réforme de 1897, la Chambre se contentait de réduire les cotes de 20 fr. 01 à 75 fr., et recouvrait la perte qui devait en résulter pour le Trésor sur les cotes supérieures à 200 fr. Le caractère dégressif depuis 1897 de l'impôt sur les propriétés non bâties s'exagérait ainsi. Il ne fallut plus ensuite que quelques minutes à la Chambre pour revenir sur son vote et renoncer à tout nouveau dégrèvement. L'énorme majorité qui se réunit autour de ce dernier vote montre combien peu, au fond, la Chambre s'intéresse aux problèmes fiscaux, et combien peu elle prend le temps d'y réfléchir (1).

12. Atteintes a la fixité des évaluations cadastrales et au principe de la réimposition des dégrèvements. — La loi des contributions directes de 1897 avait, par dérogation à la fixité des évaluations cadastrales, décidé que les terrains qui, autrefois, étaient alternativement en étang et en culture, ne seraient plus, comme le prescrivait l'art. 80 de la loi du 3 frim. an VII, cotisés d'après le double rapport de la pêche et de la culture. Cette réduction d'impôt ne faisait rien perdre au Trésor ; les contingents de la commune, de l'arrondissement ou du département ne subissaient aucune modification. L'art. 4 de la loi des contributions directes de 1899 fait de cette atténuation la source d'un préjudice pour l'Etat en décidant que ces divers contingents subiront une réduction correspondante au dégrèvement. La première de ces deux dispositions dérogeait à la fixation des évaluations cadastrales, la seconde déroge au principe d'après lequel les dégrèvements individuels sont réimposés dans les rôles des circonscriptions où ils sont accordés. Pécuniairement, la réforme, qui ne s'applique en fait qu'à un petit nombre d'immeubles situés dans l'Ain, est peu importante ; on a évalué à 600 francs la perte que subira l'Etat. Mais par leur caractère, ces dispositions sont très graves. Outre qu'elles ouvrent la voie à mille réclamations de même nature, elles montrent que les principes fondamentaux des impôts de répartition cessent d'être regardés comme intangibles, que les avantages attribués jusqu'à présent à cette forme de taxes — car le premier de ces avantages est précisément d'enlever tout mécompte à l'Etat, — ne sont plus considérés comme évidents, et que la transformation de l'impôt foncier des propriétés non bâties en une taxe de quotité ne tardera pas à réunir l'assentiment de tout le monde. La petite réforme introduite dans le département de l'Ain est le signe avant-coureur d'une grande réforme.

(1) Chambre, 11 juillet 1898, *J. Off.* du 12, Déb. parl., p. 2026.

13. Le régime des salins, salines et marais salants. — Des dispositions qui précèdent on doit rapprocher celles de la loi (d'ailleurs indépendante du budget) du 25 nov. 1898.

Suivant l'art. 17 de la loi du 17 juin 1814, les bâtiments dépendant des salins, salines et marais salants étaient imposés à la contribution foncière d'après leur valeur locative, et les terrains suivant le taux des meilleures terres labourables. L'art. 5 de la loi du 21 juillet 1897 a modifié cette législation, en partie pour la mettre d'accord avec la législation de 1890 sur l'impôt des propriétés bâties : les bâtiments sont soumis à l'impôt de quotité comme les autres immeubles, c'est-à-dire d'après leur valeur locative, sous déduction d'un quart ou d'un tiers suivant qu'ils rentrent dans la catégorie des maisons ou des usines ; les terrains restent soumis à la taxe de répartition sur les propriétés non bâties, mais proportionnellement aux autres propriétés non bâties. Le dégrèvement que leur accorde cette dernière disposition est reporté sur le contingent départemental. Le Trésor ne subit donc aucune perte ; cependant, le principe de la réimposition des dégrèvements est en partie méconnu : comme, dans certaines communes pauvres, les salines ont une place très importante, on aurait surchargé ces communes outre mesure en reportant sur les autres terres de la commune le dégrèvement accordé aux salines ; reportée sur tout le département, la décharge devenait peu sensible.

Mais, dans cette disposition, il n'était pas question des centimes départementaux et communaux, lesquels souvent sont de beaucoup supérieurs au principal de l'impôt foncier. Suivant l'art. 25 de la loi du 8 août 1890, pour le calcul des centimes départementaux et communaux, on prend pour base le principal inscrit aux rôles de 1890 ; par suite, la modification introduite par la loi de 1897 n'enlevait aux communes où se trouvaient des salines aucune partie de leurs charges relativement à ces centimes. Et comme, d'autre part, il faut tenir compte, par une dérogation qu'apporte cet art. 25 à ses propres dispositions, des mouvements de la matière imposable pour la fixation des centimes dus individuellement sur chaque propriété, les salines dont le revenu cadastral se trouvait diminué par la loi de 1897 bénéficiaient sur ces centimes d'un dégrèvement qui se reportait sur les autres propriétés de la commune. C'est pourquoi la loi de 1898 a complété celle de 1897 en décidant que, dans chaque commune où se trouveraient des salines, etc., le principal fictif servant de base au calcul des centimes départementaux et communaux subira un dégrèvement correspondant au dégrèvement établi sur les salines, et que la somme dont le principal fictif de la commune aura été ainsi réduit sera reportée sur l'ensemble des communes du département, proportionnellement au principal réel de chacune d'elles.

Il est clair que cette nouvelle réforme manquera en grande partie son but ; en ce qui concerne les centimes départementaux, la réduction du principal fictif aura, à la vérité, tout son effet, le nombre des centimes restant le même et le principal sur lequel ces centimes sont calculés subissant une diminution ; les autres communes du département payeront le dégrèvement. Cela n'est pas, d'ailleurs, tout à fait juste : il eût été pré-

férable de le mettre à la charge de toutes les communes, y compris celle même qui bénéficie du dégrèvement. La solution de la loi conduira à ce résultat étrange que chaque commune qui bénéficiera d'un dégrèvement en reportera le poids total sur les autres communes sans en excepter celles qui se trouveront dans la même situation qu'elle.

Mais en ce qui concerne les centimes communaux la disposition de la loi de 1898 est platonique : le principal fictif est réduit, mais les besoins de la commune restent les mêmes; pour s'éviter une diminution de ses ressources la commune devra augmenter le nombre des centimes communaux ; en fait, les contribuables de la commune ne bénéficieront, en ce qui concerne les centimes communaux, d'aucun dégrèvement. Et l'on sait que, comparativement à ces centimes, les centimes départementaux ne pèsent, en général, que d'un poids léger sur les propriétés.

Cette observation a fait introduire dans la loi de 1898 une importante modification aux principes en vigueur relativement aux autorités chargées d'autoriser les centimes communaux. Il y a des centimes qui sont autorisés pour plusieurs années en vue de satisfaire à une dépense durable, notamment à des remboursements d'emprunts ; le nombre de ces centimes ne peut être modifié par le conseil municipal. La loi permet aux préfets de l'augmenter de manière à donner le même produit que par le passé.

14. La population flottante au point de vue de l'impôt mobilier. — Personne n'ignore que la répartition des impôts directs est faite par le conseil général du département, entre les communes, au mois d'août, que, par conséquent, la commission des répartiteurs de chaque commune est dans l'obligation de dresser la liste des contribuables et des éléments d'imposition de la commune à une époque antérieure, généralement au mois de mai, et que, par conséquent, le contingent de la commune et la cote de ses habitants et de ses propriétaires sont établis en puissance dès le mois de mai pour l'année qui prendra son point de départ au 1er janvier suivant. Or, dans toutes les communes, il se produit nécessairement, pendant un délai aussi long, des changements nombreux ; dans la banlieue des grandes villes, il arrive quelquefois qu'un cinquième de la population a quitté la commune dans cet intervalle ; pour les impôts foncier et des portes et fenêtres, qui sont payés par les propriétaires, cela n'a guère d'inconvénient, les propriétaires étant généralement faciles à retrouver ; pour l'impôt mobilier, payé par tous les habitants, il en est autrement : la taxe afférente à ceux des habitants qui ne peuvent être retrouvés, est, suivant les principes posés par les lois relatives aux impôts de répartition, reportée sur les autres habitants de la commune.

Cette situation singulière a été signalée à la Chambre (1). Elle ne comporte pas d'autre remède que la transformation des impôts de répartition en impôts de quotité, et constitue un argument de plus en faveur de cette transformation. On a proposé de dresser des cotes supplémentaires au mois de novembre ; le ministre des finances a répondu très justement que

(1) 12 mars 1900, *Journ. Offic.* du 13 mars, p. 825.

la répartition du contingent entre les communes, une fois faite pour l'année qui suit l'époque où elle est effectuée, ne peut être facilement recommencée. Il a promis que les communes seraient autorisées à réclamer à la fin de l'année une tournée supplémentaire des contrôleurs des contributions directes, sous la condition d'en payer les frais, et que dans cette tournée l'état des habitants de la commune serait dressé à nouveau. L'auteur de la proposition s'est déclaré satisfait de cette promesse, qui cependant ne répondait aucunement au sentiment de justice qui l'avait guidé dans sa proposition, car il reste vrai que l'impôt mis à la charge des habitants de la commune pèse sur les autres habitants de la commune.

15. Réforme du droit de fabrication sur la bière. — C'est une amorce de la réforme des droits sur les boissons ; elle n'a pas passé sans difficulté, bien qu'elle fût demandée par le gouvernement ; d'excellents esprits pensaient que la réforme devait être faite en bloc ; mais quand pourra-t-elle être complètement réalisée ?

Les dispositions de la loi des finances de 1899 consacrées au droit sur la bière ont moins pour objet de modifier ce droit que de rendre la fraude plus difficile et d'augmenter le produit de la taxe.

Le droit de fabrication établi sur la bière par la législation antérieure était de 3 fr. 75 par hectolitre (décimes compris) pour la bière forte et de 1 fr. 25 pour la petite bière ; le produit en était évalué pour 1899, avant les modifications dont nous allons parler, à 24.420.000 fr. Le droit était calculé sur la contenance de la chaudière, déduction faite de 20 p. 0/0 pour les déchets de fabrication et autres accidents. Les brasseurs étaient tenus de faire une déclaration de leur profession et de déclarer, un certain nombre d'heures à l'avance, la mise du feu sous les chaudières avec les indications nécessaires pour que le contrôle fût facile.

Le droit est désormais (y compris les décimes) de 50 centimes « par degré-hectolitre de moût, c'est-à-dire par hectolitre de moût et par degré du densimètre au-dessus de 100 reconnu à la température de 15 degrés centigrades » ; les fractions au-dessous d'un dixième de degré sont négligées.

Mais ce n'est là qu'un tarif théorique ; la loi des finances contient une disposition très importante qui a pour objet, en soumettant l'impôt à des modifications éventuelles, d'éviter les mécomptes et en même temps d'empêcher un produit trop élevé. Si, dans les douze premiers mois de la mise à exécution de la loi, le produit de 27.420.000 fr. n'est pas atteint ou se trouve dépassé, le tarif doit être relevé ou abaissé au taux reconnu nécessaire pour assurer une perception « au moins égale » (?) à cette somme. C'est un aveu naïf que la réforme a été insuffisamment étudiée et que ses résultats sont incertains. Heureusement, il a été entendu que le taux ainsi fixé — il le sera par décret — restera définitif.

Quant à la réforme dans le mode de calcul du droit de fabrication, elle est motivée par les raisons suivantes.

On sait que la bière forte est celle qui est fabriquée avec le moût extrait de la cuve-matière et provenant de la saccharification ; la petite bière est celle qui est produite exclusivement par les trempes de lavage ; pour éviter

la fraude, les deux sortes de bières devaient être tenues dans des récipients différents jusqu'à la fin des exercices de la régie ; sinon la petite bière était taxée comme bière forte ; la surveillance, qui durait jusqu'à la fin de la fabrication, soulevait les réclamations des brasseurs, qui se plaignaient d'être gênés dans leurs opérations ; elle était, en un autre sens, insuffisante, parce qu'elle cessait après la fabrication, et n'empêchait pas, par suite, le brasseur d'augmenter la quantité de bière livrée à la consommation par des additions d'eau ; cette addition pouvait être faite sans nuire à la qualité de la bière, dès lors que le brasseur avait soin de surcharger sa cuve-matière d'une quantité considérable de malt. Les législations étrangères ont abandonné le système français ; elles ont adopté, soit la taxation du malt, c'est-à-dire de la matière première, soit la taxation au degré. C'est ce dernier système que le Sénat avait admis lors du vote de la réforme des boissons en 1893 et c'est celui qui vient d'être définitivement consacré. Il a, vis-à-vis de la taxation du malt, l'inconvénient de maintenir la surveillance de la régie, mais son avantage est d'éviter l'obligation où l'on se serait trouvé, dans le premier système, de rechercher des moyens de contrôler la circulation de la matière première ; ce contrôle aurait été d'autant plus difficile que la matière première sert également à des objets tout autres que la fabrication de la bière. La surveillance, d'ailleurs, dans le système adopté, n'est pas aussi gênante qu'elle l'était autrefois. Les opérations les plus délicates, comme la fermentation, se font librement (1).

En somme, comme nous l'avons dit, on a pensé par ce moyen, et avec raison, diminuer la fraude ; c'est pourquoi on a augmenté de 3 millions le produit présumé de la taxe tel qu'il était inscrit dans le projet primitif du budget ; il n'y aura pas moins dans la nouvelle législation une augmentation déguisée d'impôts. Mais on a voulu aussi diminuer, au profit des brasseurs, les inconvénients du mode ancien de surveillance : il est possible cependant que sur ce point on n'atteigne pas le but qu'on s'est proposé ; à la vérité, les syndicats de brasseurs avaient, pour la plupart, réclamé la réforme ; mais ils croyaient trouver une compensation de ces inconvénients dans la faiblesse de la taxe, que le Sénat avait primitivemant fixée à 25 cent. p. 100 ; elle a été doublée. Nous saurons bientôt si, pour arriver au rendement jugé nécessaire, on ne sera pas obligé de l'augmenter encore.

Nous n'insistons pas sur la forme de la surveillance, sur les pénalités, sur le contentieux ; les détails sont, sur ces points, réglés par les art. 7 à 13 de la loi des finances de 1899 et par un décret du 30 mars 1899, rendu pour l'exécution de la loi. Ils sont extrêmement minutieux.

Mais il faut noter une disposition relative à la consommation personnelle. La loi du 5 ventôse an XII exemptait de tout droit les particuliers fabriquant la bière exclusivement pour la consommation de leur maison. Cette exemption n'existait plus sous la loi du 28 avril 1816 ; les particuliers n'échappaient qu'au droit de licence. Elle n'est pas rétablie par la loi

(1) Rapport de Verninac au Sénat, 2 mai 1896.

nouvelle ; les particuliers continuent à n'être exempts que de la licence ; on les dispense aussi, à condition de n'employer que des chaudières d'une capacité inférieure à 8 hectolitres, de fixer ces chaudières à demeure. Mais les propriétaires ou fermiers n'ont pas à payer de droits pour la bière qu'ils fabriquent en vue de la consommation de leur maison, à la condition de n'employer que des matières provenant de leur récolte, de faire une déclaration à la régie pour chaque brassin, de se servir d'une chaudière, fixée ou non à demeure, mais d'une contenance inférieure à 5 hectolitres, enfin de ne pas faire sortir les bières de la maison. Cette dernière condition soulèvera des difficultés. L'exemption elle-même est aussi difficile à justifier que le privilège des bouilleurs de cru.

On comprend mieux l'exemption accordée aux bières qui sont expédiées à l'étranger ou aux colonies ; elle existait déjà dans la législation antérieure (L. 23 juillet 1820, art. 4). Ces expéditions, d'ailleurs, sont faibles ; elles ne dépassent pas 40.000 hectolitres dans les meilleures années, alors que les bières frappées d'impôt (et on en a vu qu'une grande partie échappaient à la taxe) dépassaient 8 millions d'hectolitres.

La loi de 1899 prend la peine de renouveler l'interdiction des brasseries ambulantes, déjà édictée par la loi du 28 avril 1816, et dont on n'a jamais pu citer aucune application.

16. Extension d'immunités en matière d'enregistremene et de timbre. — L'art. 24 de la loi du 20 juillet 1886 exempte du timbre les actes relatifs au fonctionnement de la caisse des retraites sur la vieillesse. L'art. 19 de la loi du 1er avril 1898 applique la même immunité aux sociétés de secours mutuels. Mais, en ce qui concerne la caisse des retraites, l'immunité a rapidement disparu pour les quittances d'arrérages de rentes viagères, qui ont été réassujetties au timbre de quittance (L. 30 mars 1888, art. 8). Il paraît probable qu'il en était de même pour les quittances d'arrérages allouées par les sociétés de secours mutuels. L'immunité a été rétablie par la loi des finances de 1899 (art. 3) tant pour la caisse des retraites que pour les sociétés de secours mutuels. On a même pris la peine de formuler la même règle pour les quittances de capitaux, bien que leur affranchissement du droit de timbre, antérieurement déjà, fût certain.

La loi des finances de 1900, elle aussi, consacre une immunité. Elle étend aux cessions amiables consenties pour l'exécution d'un plan d'alignement régulièrement approuvé, le bénéfice de l'art. 58 de la loi du 3 mai 1841, d'après lequel les actes de cession consentis par suite d'une expropriation pour cause d'utilité publique sont exempts des droits de timbre et d'enregistrement.

17. Dispositions destinées a réprimer la fraude en matière fiscale. — Dans les budgets contemporains on est habitué à rencontrer des dispositions destinées à réprimer les tentatives faites pour échapper à l'application de lois fiscales déjà anciennes. Cela tient en partie aux progrès qu'a réalisés, comme toutes les autres sciences, celle de la fraude ; mais cela tient aussi aux difficultés de plus en plus grandes qu'on éprouve à trouver de nouveaux moyens d'atteindre d'une manière sûre la matière imposable.

Nous avons parlé des mesures relatives à la fabrication de la bière. La loi des finances de 1899 (art. 4) contient, au sujet de la répression de la fraude en matière de tabac, une autre disposition. Suivant l'art. 21 de la loi du 28 avril 1816, on n'a pas le droit de vendre les tabacs de *cantine* (dont le prix est réduit) ailleurs que dans les lieux où cette vente est autorisée ; les tabacs vendus en fraude sont saisis et leurs détenteurs punis d'une amende très élevée. Une Cour d'appel a récemment décidé que cette disposition dérogatoire au droit commun ne s'applique qu'aux tabacs de zone, et non aux tabacs de troupe ou d'hôpital ; dont le prix est également réduit. La loi des finances leur a étendu l'art. 21.

18. De la foi due aux procès-verbaux des contributions indirectes et de l'octroi. — Après avoir décidé que les actes réguliers inscrits au portatif des bières sont valables même s'ils portent la signature d'un seul agent (loi des finances de 1899), il y a peut-être quelque contradiction à supprimer, comme a tenté de le faire, à une énorme majorité, la Chambre des députés dans le budget de 1900, la foi due jusqu'à inscription de faux aux procès-verbaux des contributions indirectes et de l'octroi, et à autoriser la preuve contraire. A vrai dire, cette réforme, que la Chambre avait plusieurs fois votée dans les précédentes législatures, que le Sénat vient de repousser une fois de plus, et contre laquelle les ministres des finances n'ont jamais manqué de s'élever, ne produirait pas de grands inconvénients. Il y a bien des procès-verbaux qui peuvent être combattus par les preuves contraires sans qu'aucun abus en résulte. Il est juste qu'un inculpé puisse démontrer l'injustice de l'inculpation. Donner aux procès-verbaux force probante, c'est déjà contrarier le double principe que tout inculpé est présumé innocent et que la charge de la preuve incombe au demandeur. Cette dérogation, sans doute, est rendue indispensable par les circonstances dans lesquelles opèrent les agents du fisc et par la difficulté qu'ils éprouveraient, en présence de l'ardeur des contribuables à se liguer contre le Trésor, à recueillir des témoignages. Les préposés des administrations financières présentent, au surplus, assez de garanties pour que la dérogation soit, en général, sans inconvénient ; mais peut-être suffit-elle et n'est-il pas nécessaire d'obliger les contribuables, qui constatent les affirmations des procès-verbaux, à employer la procédure toujours dangereuse de l'inscription de faux. Il faut noter, d'ailleurs, que les agents des contributions indirectes ont une part sur le produit des amendes que leurs procès-verbaux rendent exigibles ; ce fait, sans les rendre suspects peut-être, est en tout cas de nature à justifier la disparition de l'inscription de faux. La collusion entre les témoins et les contrevenants est sans doute à craindre, mais les tribunaux ne sont pas tenus d'avoir égard aux témoignages qui ne leur paraissent pas indubitablement exacts.

Albert Wahl,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Lille.

CHRONIQUE POLITIQUE

ESPAGNE

(1899)

Sommaire : I. *La crise des partis politiques.* — Le parti libéral ; ses dissidences. — L'union conservatrice. — Polavieja et Silvela. — Les partis républicains. — Essai de concentration démocratique. — Castelar. — Les socialistes. — Le périlcarliste. — II. *Mouvement politique en dehors des partis.* — La Ligue nationale des producteurs. — Le Congrès catholique de Burgos. — III. *Les Cortès et le Gouvernement.* — Chute du parti libéral. — Ministère Silvela. — Les nouvelles Cortès. — Crise partielle. — IV. *L'œuvre économique du Gouvernement.* — Liquidation de la guerre. — Les budgets. — V. *Mouvement législatif.* — Projets. — Décrets. — Lois. — Traités internationaux.

I. La crise des partis politiques. — Pour que le lecteur puisse bien se rendre compte de la situation politique de l'Espagne pendant l'année 1899, il faut qu'il arrête un instant son attention sur la transformation éprouvée par les différents groupements politiques sous l'influence des derniers événements qui se sont produits dans le pays. Les deux partis qui, depuis plus de vingt ans, se disputent réciproquement le pouvoir, et sur lesquels on peut sans doute faire retomber la responsabilité de la catastrophe de la récente guerre, ont eu à subir des bouleversements qui sont un indice de leur état de décomposition intérieur.

Le parti libéral, dirigé par M. Sagasta et qui était au pouvoir à la fin de l'année 1898 et au cours des deux premiers mois de l'année 1899, a perdu à droite et à gauche des éléments d'une certaine importance. En effet, d'un côté, l'élément de nuance démocratique, représenté par M. Canalejas, ancien ministre de la Justice et des Finances, s'est séparé de lui pour constituer un groupe parlementaire indépendant et peut-être aussi pour s'adjoindre d'autres éléments et organiser ainsi une concentration politique nouvelle. D'un autre côté, l'élément de nuance conservatrice, fraction de la *fusion* libérale dirigée par M. Sagasta, élément dont les chefs étaient MM. Gamazo et Maura, s'est séparé également et a provoqué une grave dissidence au sein du ministère libéral, puisque M. Gamazo, au moment de la séparation, était le ministre de *Fomento*. La conséquence de tout cela, c'est que, aujourd'hui, aux Cortès, l'ancien parti libéral se trouve partagé en *trois* tronçons ennemis : celui de M. Sagasta, celui de M. Gamazo et celui de M. Canalejas.

Le parti conservateur, dirigé autrefois par Canovas, affaibli déjà, durant la vie de ce dernier, par la retraite de M. Silvela, et divisé en quatre ou cinq fractions au moment de la mort de Canovas, a repris quelques forces sous l'action de M. Silvela ; mais celui-ci n'a jamais pu rassembler en un faisceau tous les anciens éléments *Canovistes*. Bien que M. Silvela ait pu

réussir à arriver au pouvoir, comme nous le verrons plus loin, il ne lui a été possible d'adjoindre à son parti que le groupe ultramontain de M. Pidal et quelques personnalités isolées, telles que le général Azcarraga, le général Martinez Campos, etc. L'opposition faite par M. le duc de Tetuan, ministre des affaires étrangères avec Canovas et par M. Romero Robledo, continue toujours.

Il est vrai que M. Silvela a fait entrer un facteur nouveau dans la politique espagnole : ce facteur, c'est le général Polavieja. L'importance que l'on a donnée à ce personnage et les espérances que son intervention dans la politique active a fait naître dans l'esprit de l'élément réactionnaire du pays ont été telles qu'il est nécessaire d'en dire quelques mots.

M. Polavieja, général à Cuba, et chef dernièrement du quartier militaire du Roi, a acquis une certaine renommée à cause de sa participation à la guerre des Philippines. Ce général a remplacé le général Blanco comme gouverneur de l'archipel Philippin, et cela à la grande satisfaction des partisans de la répression violente. Il a gagné une bataille aux Philippines ; mais il n'a pu parvenir ni à pacifier le pays, ni à éveiller le moindre courant d'attraction et de sympathie vers la mère-patrie. Cependant, par un de ces phénomènes mystérieux de la psychologie collective, on le considère comme un *héros* ; et sa personnalité, assez insignifiante au fond comme on n'a pas tardé à s'en apercevoir, a acquis un grand relief. Le général a pris la popularité au sérieux ; et, entraîné sans doute par les influences d'éléments qui voyaient en lui, ceux-ci un dictateur possible, ceux-là un bon appui pour des entreprises dissimulées de réaction politique, d'autres enfin un facteur pour sauver la tradition du militarisme, il s'est lancé dans la politique active, se donnant tout modestement comme le « Sauveur de l'Espagne ». L'acte de présentation de ce général à la vie politique fut une lettre-manifeste datée du mois de septembre 1898. Il est bon de connaître certains passages de cette lettre. M. Polavieja déclare d'abord qu'il est sollicité par de nombreuses personnes ; il continue en critiquant dans ces termes la situation du pays : « Il est impossible de continuer ainsi : ceux-là même le reconnaissent qui, avant la guerre, comptaient sur l'évolution interne des partis. Et je fais aux hommes qui dirigent ces partis l'honneur de croire que, au fond de leur conscience, ils sont convaincus, comme vous et moi, que les organismes dont ils sont les chefs sont incapables de réaliser les réformes désirées par tous. Persister à ne pas modifier notre système politique, ce serait nous condamner à une honteuse humiliation et, par suite, à une mort certaine. Nul ne voudra la perte de la nation pour assurer le maintien de routines et de formes discréditées ou pour conserver des organisations vermoulues qui faussent l'essence du gouvernement constitutionnel, corrompent les élections, assujettissent l'administration et la justice, suppriment tout ce qui ne veut pas leur obéir et dominent le pouvoir lui-même grâce à leur stabilité qui les dispense de se mettre en communication continuelle avec le sentiment public, renversent tout et rapetissent tout dans des proportions vraiment inouïes ».

Les réformes que le général promet embrassent tout ; d'après lui « aucun organisme public ne répond bien aux fins pour lesquelles il a été créé.

Dans l'enseignement, dans la justice, dans l'administration, par tout en un mot, des transformations radicales s'imposent, qui ne s'arrêtent devant aucun intérêt et devant aucun droit acquis. » Cependant, parmi tout ce que promet M. Polavieja, il n'est pas de point plus important, en dehors de ce qui touche à la réorganisation de l'armée, que ce qui concerne la *décentralisation*, parce que c'est là l'une des questions qui, dans ces derniers temps, ont le plus préoccupé l'esprit public et ont le plus troublé la nation à cause des mouvements *régionalistes*. Le général repousse le système centralisateur actuel. « Sous l'action de pouvoirs énergiques, dit-il, qui maintiennent l'unité politique en réprimant sévèrement toute tendance séparatiste criminelle et impossible, je ne vois aucun inconvénient — je n'y vois, au contraire, que des avantages — à arriver à une large décentralisation administrative en donnant à la vie locale les développements que presque tous les partis réclament et en accomplissant dans ce sens la réforme des institutions municipales et provinciales. »

Ce nouveau facteur de la politique espagnole était nouveau seulement au point de vue de la personne. Mais, au fond, il faut le reconnaître, ce n'était qu'une résurrection dissimulée de l'intervention active du *Sabre* — militarisme politique — si en honneur sous le règne d'Isabelle II et si discrédité dans tous les pays civilisés. Quoi qu'il en soit, il représentait une force, insuffisante peut-être par elle-même, pour gouverner. D'ailleurs, en dehors du parti libéral, au pouvoir alors, mais affaibli par ses divisions, il n'y avait, pour représenter le sentiment conservateur, désireux et impatient d'arriver au pouvoir, que l'Union Conservatrice de M. Silvela; mais elle ne jouissait pas du prestige qui est nécessaire à un parti. En somme, la Monarchie ne savait par qui remplacer le parti libéral pour faire une politique conservatrice ; Polavieja n'avait aucun élément *civil*, *intellectuel*, pour créer une situation politique sérieuse ; et il était lui-même une personnalité trop peu importante pour se lancer dans les hasards d'une dictature. Quant à Silvela, il n'avait pas pu réorganiser l'ancien parti conservateur.

Aussi travailla-t-on avec persistance et ténacité à rapprocher les deux éléments et à former un *instrument du gouvernement* pour le cas où le chef de l'Etat exigerait un changement de politique. L'union de MM. Silvela et Polavieja ne se réalisa pas aussi facilement que l'auraient désiré les partisans de l'un et de l'autre. Il est possible que les deux hommes eussent en vue une politique personnelle ; mais, surtout, le général avait pris trop au sérieux son rôle de régénérateur et avait contracté trop d'engagements. D'après les apparences M. Silvela, grâce à d'importantes concessions, facilita le rapprochement. Plus habile en matière politique que M. Polavieja, il comprenait que le point important c'était d'arriver à l'union pour former un gouvernement et, une fois ce gouvernement formé, obtenir la présidence du Conseil pour réunir ou créer une majorité parlementaire. Alors tout marcherait bien, et, en effet, tout a bien marché, y compris la manifestation de la nullité politique du général Polavieja.

L'union de ces deux personnalités se réalisa publiquement le 7 janvier 1899 dans une réunion tenue au Cercle Conservateur. M. Silvela y exposa son programme, programme d'équilibre dans lequel il essayait de donner

satisfaction aux éléments hétérogènes du nouveau parti : les uns réactionnaires, les autres militaristes, régionalistes, défenseurs d'une régénération économique ; et tout cela sans trop offusquer l'opinion libérale du pays, alors en éveil et méfiante, et peu portée vers la politique trop accentuée de MM. Polavieja et Pidal.

Pour faire pendant à cette concentration conservatrice, quelques éléments du parti de M. Sagasta tentèrent une concentration libérale, *nationale*, disaient quelques-uns, destinée à donner de la force au Gouvernement et à présenter au Chef de l'Etat un instrument politique sérieux afin d'éviter les périls des aventures réactionnaires. On assurait que dans cette union entraient MM. Sagasta, le général Lopez Dominguez, Canalejas, Romero Robledo et quelques représentants de l'élément républicain.

En dehors de ces partis ou groupements monarchiques, il existe en Espagne, comme on le sait, des partis républicains, un groupe socialiste et le parti carliste ou réactionnaire pur.

Dans tout le cours de l'année 1899, il s'opéra un mouvement sérieux de reconstitution des groupements républicains. Désorganisés, sans cohésion possible faute d'une bonne direction, ces groupements n'ont pas joué le rôle qui leur revenait peut-être dans cette période critique qu'a traversée la nation espagnole, étant donnée surtout l'importance réelle et positive des éléments sérieux sur lesquels le parti républicain peut compter dans les classes intellectuelles et dans les grandes villes comme Madrid, Barcelone, Valence, Saragosse, la Corogne, Valladolid, etc, et dans certains régions telles que la Catalogne. Mais, un grand homme, un grand patriote, l'Espagnol le plus éminent de notre temps, l'illustre Castelar, effrayé par les tendances réactionnaires de la monarchie et considérant qu'il était impossible de trouver dans les idées politiques de celle-ci une orientation libérale pour le pays, abandonna sa retraite, revint à la vie publique, lança un éloquent et vigoureux manifeste qui s'adressait à tous les démocrates ; et immédiatement les groupes politiques opérèrent un mouvement de concentration. Malheureusement pour les idées libérales et démocratiques, Castelar, âgé et malade, mourut, à peine après avoir lancé cet appel. Et cette concentration de forces, imposante réellement, se désorganisa et l'Espagne perdit l'une de ses plus légitimes espérances de régénération par la démocratie. Castelar disparu, les groupes républicains retombèrent dans leur désunion passée, sans offrir le moindre appui pour résister, la moindre énergie pour provoquer un mouvement de progrès dans le pays.

Le groupe socialiste, bien qu'il n'ait pas encore pu intervenir effectivement dans le Parlement, bien qu'il ne compte pas au nombre des partis qui ont pour objet d'arriver plus ou moins directement au pouvoir, a pris part au mouvement politique de cette année, a lutté dans les élections en beaucoup d'endroits où il a obtenu de nombreux suffrages, a tenu des *meetings* de propagande très importants, a dirigé des grèves très tenaces et s'est réuni en congrès à Madrid les 17 et 20 septembre 1899.

Enfin le parti carliste, c'est-à-dire le parti traditionnaliste pur, celui qui a provoqué et soutenu deux longues et sanglantes guerres civiles, le défenseur des *prétendus* droits au trône de la branche des Bourbons descendant

de Carlos Maria Isidoro, frère de Ferdinand VII, contre ceux de la fille de celui-ci, Isabelle II, ce parti, disons-nous, s'est beaucoup agité pendant toute l'année ; il y eut même un moment où l'alarme, fondée ou non, fut telle que nous nous crûmes tous à la veille d'une troisième guerre civile. Quelle horreur ! Ce parti se présentait comme le sauveur de l'Espagne depuis la prétendue banqueroute du régime constitutionnel. Oubliant que la cause la plus évidente de nos désastres coloniaux depuis le commencement du siècle a été notre obstination à maintenir un absolutisme suranné ; oubliant encore que, de toutes parts, on nous accuse de ne pas nous être adaptés aux conditions d'un régime expansif, le carlisme soutenait sa campagne contre le régime actuel en déclarant qu'il est trop libéral. Au surplus, prétendant faire de l'Espagne une exception en Europe, il proposait, comme remède au mal du pays, un absolutisme monarchique, un régime d'intolérance religieuse, une entière subordination du pouvoir civil au pouvoir ecclésiastique, avec toutes les conséquences qu'il suppose. Heureusement, il existe déjà en Espagne de nombreux intérêts nés à l'ombre du régime constitutionnel ; l'opinion neutre redoute le carlisme parce qu'elle se représente en imagination les campagnes sanglantes des guerres civiles ; aussi la propagande des coryphées du traditionnalisme n'eut pas le succès sur lequel on comptait. Cependant le chef actuel du carlisme, sachant que la seule idée d'une nouvelle guerre jette l'épouvante dans le pays et n'ignorant pas, au surplus, qu'aucun changement politique n'est possible sans le concours de l'opinion publique — principe qui est le négation formelle de tout le régime carliste — comptait néanmoins sur un mouvement de sympathie de la part des masses et peut-être sur un mouvement militaire favorable à Don Carlos. Mais ni l'un ni l'autre de ces espoirs ne se réalisa ; et le spectre carliste s'évanouit, pour le moment tout au moins.

II. Mouvement politique en dehors des partis. — L'agitation politique se poursuit en dehors des cadres des partis politiques historiques, grâce à l'intervention de très importants éléments sociaux. Nous avons déjà parlé de l'organisation des Chambres de Commerce et de leurs aspirations. Nous avons également dit quelques mots du mouvement provoqué par la Chambre d'agriculture du Haut Aragon. Ce mouvement, dû à l'initiative de l'un des hommes les plus remarquables de l'Espagne, le grand sociologue, D. Joaquin Costa, eut un grand écho dans l'opinion publique et se condensa dans un autre assemblée réunie au mois de février 1899, à Saragosse où fut fondée la *Ligue Nationale des Producteurs*. Le programme médité, radical, de cette Ligue, est très vaste : il tend à la reconstitution complète de la patrie. Voici, d'après les directeurs de la *Ligue*, le sens de ce programme : « Assurer à chaque Espagnol une éducation solide et une nourriture abondante, en augmentant la production et en augmentant l'école ; combattre les fatalités de la géographie et celles de la race, en suppléant, au moyen d'œuvres d'art à notre infériorité sous ces deux rapports, et en nous efforçant de nous rapprocher autant que possible à ce point de vue des conditions de l'Europe centrale grâce à l'augmentation de la puissance productive et à l'élévation de la puissance intellectuelle et du niveau moral

de la société ; faire, au point de vue des finances, pour la paix ce que l'on a fait jusqu'ici pour la guerre, c'est-à-dire intervertir les termes de la maxime de Caton en disant « *si vis bellum, para pacem* » ; obliger le gouvernement à se proposer comme idéal et comme but dans tous ses actes et dans ses mesures, un type de société supérieur à celui qui est tombé en 1898. En somme, une révolution plus profonde que celles qui se sont produites jusqu'ici avec tant d'apparat en Espagne ».

Cette Ligue a beaucoup travaillé, l'année dernière : elle a critiqué la marche du gouvernement, elle a proposé des solutions législatives. Malheureusement, avec le caractère de cette Ligue nationale des producteurs et du groupement des Chambres de commerce, les efforts se divisent ; et l'opinion publique est désorientée. Tout conspire, par suite, à amener leur fusion.

Un autre élément s'est également agité cette année-là, en dehors des partis organisés : c'est l'élément *catholique* ou, pour mieux dire, l'*élément ultramontain*. Cette agitation a eu pour résultat la réunion du *Congrès catholique* qui a eu lieu à Burgos au mois de septembre dernier. Il existe dans le catholicisme militant espagnol deux courants ennemis. L'un est sympathique à la dynastie actuelle et enthousiaste de la politique de Léon XIII ; il est le moins nombreux parmi le clergé et parmi ceux qui rêvent d'imposer à l'Espagne une politique confessionnelle. L'autre courant est intransigeant, contraire à tout progrès, intolérant, en un mot, carliste et ennemi acharné du libéralisme. Pour lui, le libéralisme est un péché et un péché capital, son idéal réside dans le *Syllabus* célèbre de Pie IX. Au Congrès de Burgos, c'est cette dernière tendance qui triompha complètement. L'autre n'osa même pas se manifester — celle qui implique le respect des pouvoirs constitués — bien qu'elle fût appuyée par un prélat aussi éminent que le cardinal Sancha, primat d'Espagne, muni de l'approbation du Saint-Siège. Les sessions de ce Congrès furent édifiantes : plus l'orateur se montrait réactionnaire exagéré, et plus il soulevait d'enthousiasme dans l'assemblée.

Pour qu'on puisse se former une idée de sa signification et des aspirations de ceux qui y étaient représentés, nous transcrivons ici quelques-unes des conclusions votées, les plus caractéristiques. C'est ainsi qu'on demande entre autres choses :

« Qu'on restreigne la tolérance religieuse dans la mesure où le permet la loi fondamentale ; qu'on prohibe sévèrement les manifestations publiques des cultes dissidents qui ont lieu dans des locaux ouverts au public ; et, comme l'école ne fait pas partie du culte, qu'on supprime avec une égale rigueur toute école, qui ne soit pas catholique.

« Liberté académique d'enseigner en faveur de l'Eglise, sans assujettissement à d'autres établissements d'enseignement, comme le veut l'article 12 de la Constitution et comme l'exige l'institution divine de l'Eglise.

« Que l'instruction dans les *Universités*, les *collèges*, les séminaires et les *écoles publiques* ou *privées de quelque nature qu'elles soient*, soit conforme aux enseignements de la religion catholique, qui est la religion d'Etat, et que les évêques puissent veiller efficacement à l'accomplissement de cette prescription.

« Que les personnes ecclésiastiques ne puissent pas être punies corporellement par l'autorité civile, si ce n'est dans le cas de perte du « fuero » ecclésiastique, ni citées devant les tribunaux sans l'autorisation préalable de leur prélat, ni soumises à des prestations ou services serviles et bas qui sont en contradiction avec leur mission.

« Que les évêques puissent, de leur propre autorité, obliger les légataires à acquitter les legs pieux, conformément à la volonté des testateurs, sans l'intervention de l'autorité civile.

« Que les prêtres ne soient pas tenus d'acquitter les droits de consommation, à moins que, pour éviter des abus ou des inconvénients, on ne leur permette de contribuer sous une autre forme au paiement de l'impôt municipal. »

III. Les cortès et le gouvernement. — Le 20 février, les Cortès se réunirent de nouveau : les Cortès libérales. M. Sagasta est toujours à la tête du ministère. Devant lui, apparaissent MM. Silvela et Polavieja unis et avides d'arriver au pouvoir. L'opposition s'est fortifiée de quelques nouveaux éléments, grâce à la dissidence — dont il a déjà été parlé — de M. Gamazo. Au Sénat, surtout, la majorité ministérielle est en péril.

Après tout, ce n'est pas un inconvénient bien grave. Chacun sait, en effet, que les Cortès libérales qui ont présidé à la guerre hispano-américaine ont leurs jours comptés : leur unique mission est de conclure, de sanctionner la paix ; cela fait, elles doivent être dissoutes. Le problème, à la rigueur, se réduit aux termes suivants : Qui obtiendra le décret de dissolution ? Sera-ce le parti libéral devenu plus fort ? Les essais de *concentration libérale* dont il a été question plus haut, préparaient cette solution. Sera-ce le parti conservateur ? C'est pour préparer une seconde solution que s'étaient unis MM. Silvela et Polavieja. Comme on le voit, la politique a pour objet, non l'intérêt du pays, mais bien la conquête du pouvoir.

Le Gouvernement, en convoquant les Cortès, leva, par décret du 8 février, la suspension des garanties constitutionnelles prononcée, le 14 juillet 1898, à l'occasion des désastres de la guerre et dans la crainte que des désordres graves ne vinssent à se produire en Espagne.

Mais voyons en quelques mots ce qu'ont fait les Cortès libérales dans cette dernière étape de leur vie.

On y discuta les responsabilités de la guerre. Au Congrès, M. Silvela prit durement à partie le Gouvernement ; de son côté, M. Salmeron, chef des républicains au Parlement, attaqua à son tour les partis de la restauration ; MM. Canalejas et Gamazo provoquèrent quelques débats économiques. Au Sénat, M. le comte de las Almenas poursuivit avec une vigueur inusitée les généraux de la guerre. Mais la discussion la plus importante, ce fut certainement celle qui provoqua le dépôt du projet de loi présenté par le Gouvernement pour demander l'autorisation de comprendre dans les cessions de territoires imposées par les Etats-Unis les îles Philippines. Le projet de loi fut soumis d'abord au Sénat. Comme on l'a déjà dit, le Gouvernement ne comptait pas dans cette Chambre un grand nombre de partisans, si les deux oppositions, l'opposition conservatrice de M. Silvela

et de M. le duc de Tetuan et l'opposition libérale de M. Gamazo, venaient à s'unir. Lorsque le projet passa dans les sections (bureaux) pour la nomination de la commission sénatoriale chargée de l'étudier, on put voir combien était compromise la situation du ministère : dans quelques sections, la minorité conservatrice eut la majorité et obtint trois places dans la commission. La bataille se livra au sujet d'un amendement particulier proposé par les sénateurs conservateurs, MM. Fabié, Pidal et Sanchez Toca. Il en résulta un scrutin dans lequel le Gouvernement obtint 121 voix et l'opposition 118. Le Gouvernement n'avait donc que trois voix de majorité ; mais, comme deux sénateurs républicains avaient voté pour lui, il se considéra comme battu et présenta sa démission tout en posant la question de confiance.

Les conférences habituelles se produisirent alors. On parla d'un ministère de transition, d'un ministère Montero Rios, d'un ministère de concentration libérale, mais tout cela en vain. La solution était préparée de longue date ; et le pouvoir passa des mains de M. Sagasta à celles de M. Silvela qui distribua les portefeuilles de la manière suivante : *Présidence* et *Ministère d'Etat*, M. Silvela. — *Grâce et Justice*, M. Duran y Bas. — *Guerre*, général Polavieja. — *Finances*, M. Villaverde. — *Gobernacion* (Intérieur), M. Dato. — *Marine*, M. Imaz. — *Fomento* (Travaux publics et instruction publique), M. le marquis de Pidal.

La composition du ministère était très hétérogène. Il comprenait des partisans de M. Silvela (MM. Villaverde, Dato et Duran), M. Polavieja et un représentant de l'ultramontisme ou plutôt de l'union catholique (M. Pidal). Cependant, sa nuance générale était plutôt réactionnaire. Il renfermait en outre des représentants dangereux du régionalisme, comme on s'en aperçut plus tard : MM. Duran y Bas et le général Polavieja lui-même. Rien d'étonnant donc que l'opinion libérale du pays manifestât une méfiance bien marquée envers le ministère. Et cette méfiance, dont M. Silvela se rendait bien compte, fut la cause, sans doute, qui fit que le cabinet ne put pas se livrer aux accès de réaction pour lesquels il paraissait constitué. D'ailleurs, le ministère fut en proie, dans son propre sein, à un du alisme inévitable. Le général Polavieja voulait faire de la politique en son nom, avoir une influence personnelle, rendre peut-être inutile M. Silvela. On parla beaucoup de ses exigences. Naturellement, M. Silvela ne put pas supporter bien longtemps les excès de l'orgueilleux général, d'autant plus que celui-ci demandait certaines augmentations de dépenses militaires que M. Villaverde ne voulait pas admettre. Enfin, M. Silvela avait beau étaler certaines tendances décentralisatrices, il avait beau faire des concessions plus ou moins radicales aux Catalans, il n'était pas possible que ses idées coïncidassent avec celles de M. Duran y Bas, qui était Catalan.

Le changement de situation politique entraînait comme conséquence la dissolution des Cortès. Cette dissolution fut prononcée par décret du 26 mars, les élections eurent lieu au mois d'avril et les nouvelles Cortès se réunirent le 2 juin. Il n'y a rien à dire des élections : elles furent ce que sont toutes les élections en Espagne. La falsification des suffrages est une

coutume politique enracinée ; l'impunité des délits électoraux est une chose courante ; et, bien qu'on pût espérer un essai de sincérité électorale de la part de ce gouvernement pseudo-régénérateur, la vérité est que les élections se firent comme d'habitude : elles furent une véritable comédie. Dans presque tous les districts, la victoire fut pour les candidats officiels, en d'autres termes pour ceux qui figuraient sur ce que nous appelons l'*encasillado*, c'est-à-dire sur la liste du ministre de la Gobernacion. Car il est bon de savoir que le système de la falsification électorale est porté à un si haut degré de perfection que le Gouvernement distribue tout, jusqu'aux sièges de l'opposition.

Le résultat des élections fut à peu près le suivant :

Chambre des députés : Ministériels, 238 parmi lesquels figurent 50 députés favorables à M. Polavieja ; — 83 libéraux ; — 27 de la fraction Gamazo ; — 16 républicains ; - 27 de la fraction conservatrice de M. le duc de Tetuan ; — 4 de celle de M. Romero Robledo ; — 4 carlistes ; — 6 indépendants.

Sénat : 105 ministériels ; — 41 libéraux ; — 8 de M. Gamazo ; — 6 du duc de Tetuan ; — 3 carlistes ; — 1 de M. Romero ; — 1 républicain.

Uue fois constituées, les Cortès tinrent un certain nombre de séances en juin, juillet et août. La principale question qu'elles avaient à traiter fut celle du budget que le Gouvernement ne put pas faire adopter parce que, en dehors de ce qui est relatif à la dette, ce budget ne correspondait nullement aux aspirations du pays. Nous parlerons de cela plus loin. Les Cortès se réunirent de nouveau au mois d'octobre ; le Gouvernement leur présenta encore les budgets avec des modifications, mais avec des modifications insuffisantes.

Pendant ce temps, le Gouvernement subit quelques modifications, conséquences de ses vices originaires. Le général Polavieja apportait un plan de réorganisation militaire, de défense des côtes, sans parler de ses plans politiques ; et M. Silvela profita habilement de l'impopularité que provoquait l'augmentation des dépenses exigées pour les réformes militaires, pour se débarrasser de son rival au ministère. A cet effet, il présenta le général comme le principal obstacle qui s'opposait à l'équilibre du budget ou, tout au moins, à la réduction des dépenses, puisqu'il proposait un budget de la guerre inacceptable. La manœuvre, toutefois, n'aboutit pas immédiatement. Dans la première période des sessions, le ministère Silvela déclara accepter la responsabilité du budget de la guerre, mais, comme les Cortès se séparèrent sans émettre de vote, le ministère profita des vacances pour refaire ses calculs et réaliser de plus grandes économies. Le moment vint alors de provoquer le conflit avec le général Polavieja, conflit qui fut, en effet, engagé par le ministre des finances, lequel ne se contenta pas de la minime réduction proposée par son collègue de la guerre. Le pays s'étant nettement prononcé pour les économies, réclamées d'une manière pressante par les Chambres de commerce, M. Silvela n'eut pas à faire un grand effort pour se passer de la collaboration difficile du général, qui probablement a conquis son dernier grade dans sa carrière de « sauveur de la patrie ». Le général voulut se défendre ; c'est, dans tous les cas le sens que certains donnèrent à quelques manifestations de mili-

taires qui vinrent complimenter le ministre de la guerre, juste au moment où le conflit ministériel était à son état le plus aigu. Mais M. Silvela n'hésita pas, malgré ces indications, à remplacer le général Polavieja et porta ainsi au militarisme un coup dont le pays doit lui être reconnaissant. Ce général fut remplacé au ministère par un autre qui jouit d'un prestige plus solide et plus justifié, M. Azcarraga.

L'autre modification que dut subir le ministère, ce fut la retraite du ministre de la Justice, M. Duran y Bas. Expliquant la cause de cette crise, M. Silvela disait qu'elle était due à ce fait que M. Duran n'avait pas trouvé assez radical le projet de loi de décentralisation déposé par le Gouvernement au Sénat. Tel fut sans doute le prétexte : la vérité est ailleurs. M. Duran y Bas, régionaliste, partisan de certaines solutions favorables à l'autonomie de la Catalogne, qui comptait peut-être sur la réalisation de certaines promesses de M. Silvela et en vertu desquelles la Catalogne jouirait d'une grande liberté économique, se trouva au ministère dans une situation très difficile, en sa qualité de Catalan, le jour où les décisions et la politique du Gouvernement provoquèrent une grave agitation à Barcelone. Les éléments régionalistes catalans ou barcelonais demandaient qu'on introduisît dans le budget une clause suivant laquelle le Gouvernement pourrait conclure des *arrangements économiques* avec certaines régions du pays. En vertu de ces arrangements — d'après ce que déclarait, par exemple, le programme du *Fomento del Trabajo national*, de Barcelone — les Finances, c'est-à-dire l'Etat ou pouvoir central, se mettraient d'accord avec les provinces par l'intermédiaire de leurs députations provinciales, réunissant les conditions nécessaires pour cela, d'après l'avis du gouvernement pour « la perception, l'assiette et la répartition des contributions et des impôts mis à leur charge ». Mais comme cette clause ne figurait pas dans le budget et comme on disait, en outre, que M. Silvela n'avait pas tenu les promesses qu'il avait faites, il éclata à Barcelone un mouvement de protestation, se manifestant sous forme d'une résistance passive au paiement des impôts, que M. Silvela dut réprimer. Naturellement, dans de pareilles circonstances, la position de M. Duran y Bas au ministère était intenable. D'où la crise. Cet éminent jurisconsulte dut, par suite, donner sa démission. Il fut remplacé par M. le comte de Torreanos, personnage peu connu, mais marchant complètement d'accord avec M. Silvela.

Et voilà comment le ministère Silvela devint peu à peu homogène.

IV. L'œuvre économique du Gouvernement. — L'affaire la plus importante du ministre Silvela, c'était la liquidation de la dette accrue démesurément par le fait des dernières guerres et la question du budget. C'est dans l'établissement de ce budget que devaient se révéler l'esprit réorganisateur du Gouvernement, ses tendances et la sincérité des déclarations que M. Silvela avait faites lorsqu'il avait pris possession du pouvoir. M. Villaverde, ministre des Finances, dut faire un effort considérable pour jouer convenablement son rôle. Tout le monde est d'accord pour reconnaître que c'est l'unique ministre qui ait pris au sérieux sa mission, le seul qui ait fait quelque chose ou qui, tout au moins, ait voulu faire beaucoup. Cepen-

dant il n'eut pas assez d'énergie pour accomplir la réforme de tous les organismes administratifs où viennent se dissimuler toutes les causes permanentes de notre défaut d'équilibre financier : l'armée, la marine, le clergé, les rouages inutiles de l'administration centrale. Il fit preuve pourtant de beaucoup de ténacité à l'égard des créanciers de l'Etat, et il faut reconnaître que, sous ce rapport, il obtint d'excellents résultats.

Mais voyons, en quelques mots, l'œuvre économique du Gouvernement. Il faut la considérer à deux périodes distinctes : au moment où il arriva aux affaires, au mois de juin et, plus tard, après la rectification du budget, au mois d'octobre.

Cette œuvre comprend : la liquidation des dépenses de la guerre ; les lois pour le règlement de la dette ; le budget avec les différentes lois pour réformer le régime des recettes : impôts sur le sucre, sur les passagers et sur les marchandises, sur les titres et les déclarations, sur les mines, droits royaux et transmissions de biens, cédules personnelles, sur les utilités, registre fiscal et de la propriété, contribution industrielle et commerciale, timbre, impôt de consommation sur le sel, l'éclairage, les alcools, etc.

En ce qui concerne la liquidation de la dette, la note officieuse disait ce qui suit : L'exposé qui précède le projet de loi sur le budget de l'Etat pour l'année économique 1889-1900, soumis hier à la délibération des Cortès par le Ministre des Finances, commence par faire connaître les paiements effectués par le ministère de *Ultramar* depuis le commencement de l'insurrection de Cuba jusqu'à la fin du mois de mars dernier. Ces paiements s'élèvent à la somme de 1.969.355.214 *pesetas* et se décomposent ainsi :

Cuba	1.796.269.462 p.	91
Porto-Rico	7.097.493	55
Philippines	165.988.257	72
	1.969.355.214	18

Puis vient l'énumération des valeurs négociées ainsi que de celles qui ont été émises pour garantir les opérations de crédit qui ont permis de réunir les fonds dont on avait besoin. On y indique la situation actuelle de ces valeurs en donnant un résumé de l'état économique dans lequel se trouve l'Espagne par le fait des campagnes coloniales et de la guerre étrangère. La dette s'élève à 1.445.279.787 pesetas 14 et est représentée par par des bons du ministère de *Ultramar* et par des obligations de diverse nature. Quant au capital nominal des billets hypothécaires de Cuba, des obligations des Philippines et des Douanes, il atteint le chiffre de 1.469.425.625 pesetas. Les annuités pour intérêts et amortissement de ces dettes s'élèvent à 211.012.806 p. 47. Si on y ajoute les 48.044.154 pesetas d'obligations qui proviennent des colonies et qui grèvent le budget général de l'Etat : personnel des chefs et des officiers de l'armée et de la flotte et indemnité à la Compagnie transatlantique pour les services maritimes, ces annuités représentent une charge de 259.056.960 pesetas 47. Cependant, si on retranche de la dette flottante les 119.000.000 pesetas reçues des Etats-Unis, ces annuités ne dépassent pas le chiffre de 252.000.000. Toutefois, cette somme, jointe au déficit résultant de la liquidation du budget, excède le chiffre de 300.000.000 de pesetas. »

Dans le mémoire présenté par le ministre aux Cortès, les dépenses se décomposent ainsi :

La maison royale et les corps législatifs ne comportent ni augmentation ni diminution. Sur la dette publique, il y a une augmentation de 28.687.204 pesetas ; sur les charges de justice, de 23.526. A la présidence du conseil, on économise 168.000 pesetas ; au ministère d'Etat, 181.629 ; au ministère de Grâce et Justice, 294.731 ; au ministère de la Gobernacion, 3.862.000. A la Guerre, il y a une augmentation de 28.400.000 ; à la Marine, de 3.151.073 ; au *Fomento*, de 7.309.533, et aux Finances, de 492.551 : total de dépense : 937.178.133 pesetas.

Quant aux recettes, elles sont évaluées à 937.230.415 pesetas.

L'effet que la lecture du détail du budget, surtout du budget des dépenses, produisit sur l'opinion publique, fut désastreux. On accueillait favorablement ce qui avait trait à la dette avec ses réductions moyennant l'impôt. Mais on considérait comme une plaisanterie de vouloir exiger du pays des sacrifices nouveaux sans avoir au préalable réduit les dépenses au strict minimum. Comment accorder à la guerre une augmentation de 28 millions ? Pourquoi ne pas rogner sur la liste civile ? N'avions-nous pas perdu les colonies ? N'avions-nous pas perdu un peu de notre importance internationale ? Les économies proposées étaient dérisoires.

M. Costa, président de la *Ligue Nationale des producteurs*, se faisant l'écho d'une foule de citoyens, appréciait ainsi le budget : « Le budget présenté par M. Villaverde n'est pas le budget d'un peuple normal et bien constitué qui a résolu toutes les difficultés, moins celle des finances déséquilibrées momentanément comme conséquence d'une guerre malheureuse. A la différence du Maroc où la nation a fait faillite, mais non les finances, ici ce sont les Finances et la nation à la fois qui ont fait faillite. Et le budget soumis au Parlement n'est pas un vrai budget qui embrasse l'ensemble de la vie sociale : il n'y est question que de son équilibre ; c'est un budget de circonstance ; c'est de la finance pour la finance. Le problème du jour, le grand problème espagnol n'est pas envisagé par lui. D'ailleurs, on y recherche l'équilibre en ajoutant quelque chose aux recettes et en ne supprimant rien aux dépenses. On y sacrifie l'avenir au présent, et l'un et l'autre à la crainte de porter le feu et la flamme au budget des dépenses ».

Les Cortès n'approuvèrent pas un pareil budget. Le Gouvernement subit là un premier échec. Il obtint seulement quelque délai et certaines autorisations relatives à la dette, à la condition que, pendant les vacances des Chambres, il refît encore une fois ses calculs financiers.

Comment le Gouvernement tint-il sa promesse ? — En présentant au mois d'octobre le budget avec quelques réductions opérées au hasard et sans obéir à aucun plan, en supprimant, par exemple, au ministère de *Fomento* certaines dépenses importantes alors que l'opinion publique réclamait des augmentations. En retour, les sommes énormes payées au clergé et au culte restaient intangibles, tandis que, sur la demande de M. Pidal, on supprimait des Facultés dans les Universités, et des centres d'enseignement, tels que la station biologique de Santander.

V. — Mouvement législatif. — Ce mouvement a eu une certaine importance pendant l'année 1899. Il comprend trois ordres de manifestations distinctes : 1° des projets du gouvernement manifestant des tendances politiques et législatives ; — 2° des mesures importantes prises par le pouvoir exécutif pour réformer les services ; — 3° des lois votées.

A. — Dans la première catégorie, méritent une mention spéciale les projets suivants dus à l'initiative du ministère ;

a) Le projet de loi de *décentralisation administrative*, dans lequel il est déclaré : 1° que les députations et municipalités auront le caractère de personnes civiles avec tous les avantages concédés par le chapitre II du Code civil, et pourront, par suite, conformément à l'article 38 de ce même Code, acquérir, posséder et aliéner les biens de toute nature ; — 2° que les Universités officielles auront également les mêmes droits et les mêmes facultés, conformément à la loi.

La partie restante du projet modifie sur plusieurs points la législation locale et universitaire actuellement en vigueur. Mais comme le projet n'a pas été transformé en loi, ce qui précède est suffisant pour donner une idée de ce qu'il renferme.

b) Des projets de loi d'ordre *social*, sur les accidents du travail des femmes et des enfants dans l'industrie, sur le repos dominical, etc. Quelques-uns de ces projets sont devenus des lois ; et il en sera parlé en temps opportun.

c) Un projet de loi sur les *incompatibilités parlementaires*, modifiant la législation actuelle dans un sens restrictif.

d) Un projet de loi sur la suspension de l'*effet des peines légères* au bénéfice de ceux qui sont condamnées pour la première fois.

B. — Dans la seconde catégorie, il convient de citer les dispositions suivantes :

Un décret royal du 11 février créant et organisant une *junte* du *commerce d'exportation* dans le but de « favoriser et d'encourager énergiquement la diffusion des produits espagnols partout où il sera possible de les mettre en concurrence avec les produits étrangers ».

Un décret royal du 6 mars, bien accueilli par l'opinion publique, supprimant pour l'avenir le droit reconnu à ceux qui ont été *ministres* de toucher une *pension ou retraite* de 7.500 pesetas chaque année.

Un décret royal du 29 mars réorganisant le *Conseil d'Etat*, à l'effet d'obtenir une économie importante, en supprimant quelques sièges de conseillers.

Un décret royal du 13 septembre réorganisant l'*enseignement secondaire* dans un sens rétrogade dissimulé sous l'étalage pompeux de certains principes de pédagogie moderne.

Des décrets royaux des 12 septembre et 23 octobre suspendant les *garanties constitutionnelles* en Biscaye et à Barcelone, pour enrayer la propagande séparatiste.

Un décret royal du 28 octobre édictant un nouveau *Règlement de santé extérieur*.

C. — Parmi les lois votées, il faut citer :

La loi du 28 juin autorisant le Gouvernement à appliquer, à partir du 1er juillet, les dispositions de projets de loi du 16 juin, relative à la réorganisation et à la conversion des *dettes du Trésor* et de la contribution sur les utilités de la richesse mobilière. Certaines dispositions supprimaient l'amortissement de la dette amortissable et faisaient supporter à la dette de l'Etat un impôt de 20 0/0.

La loi du 24 juin autorisant le gouvernement à céder à l'Allemagne les *Iles Carolines, Palaos et Mariannes*. Le traité annexé à cette loi porte les clauses suivantes : 1° L'Empire allemand reconnaîtra dans lesdites îles aux ordres religieux espagnols les mêmes droits et les mêmes libertés qu'aux missions des ordres religieux allemands. — 2° L'Empire allemand donnera au commerce et aux établissements agricoles espagnols dans ces îles les mêmes facilités qu'aux établissements agricoles et au commerce des sujets allemands. — 3° L'Espagne pourra établir et conserver, même en temps de guerre, un dépôt de charbon pour la marine de guerre et pour la marine du commerce dans l'Archipel des Carolines, un autre dans celui des Palaos et un autre encore dans celui des Mariannes. — 4° L'Empire allemand, en compensation de la cession de ces territoires, paiera à l'Espagne une somme de 25 millions de pesetas.

La loi du 5 août fixant à 5 0/0 l'*intérêt légal de l'argent* qui, sauf stipulation contraire, est dû par le débiteur mis légitimement en demeure. L'intérêt légal était auparavant de 6 0/0.

La loi du 7 août sur la *révision des procès criminels*. Cette loi modifie l'article 254 § 3, du Code d'Instruction criminelle, l'article 678 du Code de Justice militaire et l'article 381 du Code d'Instruction militaire de la marine. Voici comment s'exprime cette loi. La révision peut-être demandée « lorsque quelqu'un aura été condamné en vertu d'une sentence dont le fondement sera, soit un document ou un témoignage déclarés faux dans la suite par une sentence criminelle devenue définitive, soit l'aveu de l'accusé arraché par la violence ou par tout autre fait punissable accompli par un tiers, lorsque cela résultera également d'une sentence définitive. A cet effet, on pourra administrer tous les modes de preuves qui seront reconnus nécessaires pour l'éclaircissement des faits de la cause, en mettant en premier lieu ceux qui, pour des raisons spéciales, peuvent faire défaut dans un bref délai et rendre ainsi impossible la sentence définitive, base de la révision ». Dans son article 3, cette même loi accorde aux intéressés ou à leurs héritiers le droit de réclamer une indemnité, si la révision est admise et justifiée. L'article 4 déclare que les prescriptions ont un *effet rétroactif*.

La loi du 30 juillet sur la *dette publique* ayant le même objet que celle du 28 juin ci-dessus cité.

La loi du 28 novembre fixant l'*année naturelle ou civile* — de janvier à décembre — pour les services économiques de l'Etat, des provinces et des municipalités. Pour bien saisir le sens de cette loi, il faut savoir que la vie annuelle économique de l'Etat et des corps constitués locaux se comptait jusqu'ici du 1er juillet au 30 juin, — *année économique*, disait-on.

La loi du 26 décembre disposant qu'on devrait continuer à s'appliquer les

prescriptions du *budget de 1898-1899* en tenant compte des *réductions* adoptées par les deux Chambres à propos du budget du Gouvernement pour 1900. C'est là une loi de circonstance due aux difficultés rencontrées par le ministère pour faire voter son budget.

Une autre loi portant la même date et autorisant le ministre des finances à passer avec la Banque d'Espagne une convention relative aux *services de trésorerie de l'Etat* : loi très importante parce qu'elle règle les rapports du Trésor et de sa Banque.

Une autre loi de la même date autorisant le Ministre des finances, dans un but purement fiscal, à augmenter ou à réduire les *droits d'importation* à percevoir sur certaines marchandises déterminées, à reviser les dispositions de notre régime douanier actuel. Cette même loi assujettit au paiement des droits les produits et ouvrages manufacturés provenant de Fernando-Po, de Rio de Oro et des autres possessions espagnoles de l'Afrique.

Une autre, enfin, de la même date encore, modifiant l'article de la loi du 19 octobre 1869 sur la frappe des *monnaies d'or* et fixant le poids, le titre et le diamètre de celles qu'il y aura lieu de fabriquer.

En dernier lieu, pour compléter cet exposé des dispositions émanées des pouvoirs du Gouvernement de l'Espagne, nous citerons la publication, effectuée le 11 avril, du traité de paix intervenu entre l'Espagne et les Etats-Unis et celle, en date du 25 mai, de la convention sur la procédure civile adoptée par l'Espagne, la France, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas et autres nations. La convention a pour objet la communication des documents judiciaires ou extrajudiciaires, la caution « *judicatum solvi* », l'administration de la justice gratuite, la contrainte par corps, etc.

ADOLFO POSADA,
Professeur à l'Université d'Oviédo.

(Traduit par M. J. Gaure, Avocat).

PAYS-BAS

20 septembre 1898. - 16 septembre 1899.

Sommaire : 1. Conférence de la paix. — 2. Lois militaires. — 3. Relations avec l'étranger. — 4. Finances. — 5. Colonies. — 6. Liberté de la parole. — 7. Travaux publics. — 8. Mesures sociales. — 9. Communications. — 10. Ministère. — 11. Partis politiques.

Le 20 septembre 1898, la jeune reine, pour la première fois de sa vie, ouvrait en personne la session des Etats-Généraux : le 31 août 1898, elle avait accompli sa 18e année ; par ce fait seul, qui faisait cesser la régence de sa mère, elle était de droit reine régnante et, le 6 septembre, le « Juhuldiging » (sacre ou couronnement) avait lieu (1). L'ouverture de la séance était donc un de ses premiers actes de gouvernement, cependant son discours du trône ne contient rien de particulièrement remarquable. Aussi nous allons nous occuper, tout de suite, des autres évènements de l'année politique.

1. Conférence de la paix. — La conférence de la Haye, dite de la paix, a réellement enthousiasmé beaucoup de gens. Pourtant elle n'était que la simple continuation de la Conférence de Bruxelles de 1874 : à cette époque aussi l'Empereur de Russie avait pris l'initiative ; elle aurait dû être suivie d'une seconde conférence à Saint-Pétersbourg, qui n'a pas eu lieu. Les Anglais et les événements qui ont troublé la Russie en ont été la cause. Cependant le travail de la codification du droit de la guerre a été repris. Il ne faut pas se faire illusion. La guerre n'a pas été abolie et elle ne saurait l'être. Pourtant des progrès sérieux ont été réalisés.

Ce qui a douloureusement ému tous les cœurs vraiment néerlandais, c'est que la République Sud-Africaine et l'Etat libre d'Orange n'ont pas été invités. Le dernier Etat étant complètement libre et indépendant ne pouvait être omis sous aucun prétexte, et la convention de 1884 entre la Grande-Bretagne et la République Sud-Africaine ne limitait la souveraineté de cette République qu'en donnant à l'Angleterre un droit de contrôle sur ses relations extérieures. On pouvait donc dire que la République Sud-Africaine ne comptait que parmi les Etats mi-souverains ; mais, si cela était une raison, pourquoi la Bulgarie a-t-elle été invitée ? On a dit aussi que la Conférence n'était destinée qu'aux Etats européens ; cependant le Siam, le Japon et les Etats-Unis du Mexique ont envoyé leurs délégués, de sorte qu'il faut bien croire qu'une trop grande complaisance envers l'une des grandes puissances a inspiré les actes du gouvernement néerlandais. Il aurait mieux valu décliner le très grand honneur de recevoir la Conférence à La Haye que manquer de caractère et de sens national : une digne

(1) V. le n° de novembre-décembre 1898, p. 551.

fierté est la force des petites nations. La majorité du peuple a protesté aussi contre la publication de la correspondance de la Reine avec le Pape à la fin de la Conférence et contre la correspondance elle-même. La lettre de la Reine n'a pas été contresignée par un ministre; ce qui peut paraître inconstitutionnel, car il s'agissait bien d'un acte politique; le ministre des affaires étrangères a pris la responsabilité sur lui et il paraît que les princes, dans leur correspondance, même politique, ne se servent jamais que de leur propre signature. Le même ministère a fait valoir aussi qu'il était de coutume de demander au Pape son appui moral, quand les circonstances s'y prêtaient; que cela s'était fait pour d'autres conférences, notamment celle convoquée à Berlin par l'Empereur d'Allemagne pour étudier les questions sociales, etc... ; ces raisons-là sans doute étaient suffisantes, mais le Pape a profité de la bienveillance de la Reine pour maintenir toutes ses anciennes prétentions et pour dire qu'il aurait bien pu donner encore un autre appui qu'un appui simplement moral. Voilà ce qui a froissé le peuple. Il y a d'ailleurs beaucoup de raisons pour croire que le ministre des affaires étrangères a, par cette complaisance envers les catholiques, voulu affermir son pouvoir menacé.

Beaucoup de gens, même parmi les non-catholiques, croient que le Pape a des droits historiques au rôle d'arbitre universel, mais la vérité est que, déjà au commencement du moyen âge, son autorité comme juge suprême allait en diminuant. Son idéal, qui est de réunir tous les pays de la chrétienté en un seul royaume sous son autorité suprême, n'a jamais été réalisé. Charlemagne y touchait, mais après sa mort son royaume fut partagé ; depuis, Henri IV aussi a rêvé d'une monarchie qui embrasserait le monde chrétien ; le dernier effort en ce sens a abouti à la défaite de la maison des Habsbourg dans la guerre de Trente ans ; la paix de Wesphalie a donc fait sombrer pour toujours les plans du Pape. Si le Pape n'avait jamais eu de conflit avec l'Empereur, qui par son épée devait assurer l'exécution de ses arrêts, s'il avait respecté un peu plus la souveraineté et l'indépendance des pays qui devaient former son royaume universel, si la Réforme n'était pas venue, peut-être aurait-il réussi. Mais son ambition de s'emparer du pouvoir temporel l'éloignait des empereurs, son désir d'abaisser les pays souverains au rôle de simples provinces d'une monarchie dont il serait le seul souverain et dès lors le juge suprême, et les abus dans lesquels tomba l'Eglise et qui firent naître la Réforme, ont fait que l'histoire a marché en sens inverse. Maintenant le droit des gens a remplacé pour toujours le droit canonique. Le Pape, qui après 1870 n'est plus un sujet du droit des gens et n'a plus ni territoire, ni armée, ne peut plus jouer un rôle actif sur le terrain du droit international. S'il abandonnait pour toujours ses prétentions au pouvoir temporel, on pourrait se servir peut-être de son autorité de prêtre, quoique chaque invitation au Pape de se charger d'un arbitrage ne puisse servir qu'à lui faire nourrir de vains espoirs. Le Pape ne voit dans cette invitation qu'une reconnaissance de sa souveraineté temporelle, supérieure à toute autre souveraineté et cela n'est pas sans danger. Il est vrai que Bismarck s'est adressé à lui pour juger le différend avec l'Espagne au sujet des Carolines, mais Bismarck à ce moment avait

besoin du Pape. Déjà, au dix-septième siècle, la médiation du Pape a été refusée pour la conclusion de la paix de Nimègue (1678) et de la paix de Ryswyck (1697). Ce n'étaient pas les nations protestantes seulement, l'Angleterre et les Pays-Bas, qui rejetaient alors ses offres, mais aussi la France; ce fait prouve surabondamment que le Pape ne fait que renouveler des prétentions surannées en réclamant encore le droit de juger les différends entre les peuples ou de s'en occuper.

2. Lois militaires. — Sur le terrain de la législation militaire, négligée trop longtemps, l'année écoulée a vu faire des progrès sérieux. Nous avons raconté déjà, dans notre dernière chronique, comment, malgré l'opposition véhémente des catholiques, le service personnel et obligatoire a été substitué à la fin au système vicieux du remplacement. Cependant, après le vote, tous les catholiques n'ont pas accepté leur défaite : ils ont cherché, pour la plupart, des moyens de se soustraire à la loi et l'un d'eux, M. Coölen, un notaire, a été assez ingénieux pour trouver dans la loi même du 19 août 1861 (*B. d. L.*, n° 72) sur la milice nationale, modifiée par la loi du 2 juillet 1898 (*B. d. L.*, n° 170) un moyen d'échapper au service personnel. Il a donc continué à faire d'une question seulement militaire une question catholique et cléricale. Beaucoup de catholiques intelligents et indépendants ont désapprouvé cette conduite ; parmi eux, deux députés, MM. Schapman et Nolem. Voici en quoi consistait le plan Coolen. Là où il y a un nombre suffisant de volontaires pour compléter le contingent, personne n'est obligé de servir. Il fallait donc augmenter le nombre des volontaires par des moyens artificiels et ces moyens étaient des subsides de la caisse communale. Heureusement le gouvernement a été vigilant et actif. C'étaient les communes catholiques de Tilburg et de Helvoort qui avaient donné l'exemple et leurs résolutions avaient été approuvées par les Etats députés du Brabant. Mais par deux décrets du 14 février 1899, (*B. d. L.*, n°s 71 et 72) la Reine a cassé les résolutions de ces Etats. Il est vrai, dit-elle, qu'un décret royal du 17 décembre 1861 (*B. d. L.*, n° 127) prescrit aux communes de favoriser l'enrôlement volontaire, mais ce décret n'autorise pas des dépenses dans ce but. Il n'y a pas de loi qui impose aux communes des dépenses de ce genre et dès lors les communes doivent se borner aux besoins communaux. Cette mesure toutefois n'a pas paru suffisante. Le gouvernement a voulu tarir le mal dans sa source : la Reine a proposé de modifier la loi déjà citée sur la milice nationale. C'est ce qui a été fait par la loi du 22 juillet 1899 (*B. d. L.*, n° 174). On a rayé entre autres de l'article 1er de la première loi les mots : « *la milice, autant que possible, sera composée de volontaires* ». Comme le nombre de ces volontaires était minime, les inconvénients pratiques de la mesure n'ont pas été graves. On a rompu toutefois avec la tradition historique de la Constitution qui a toujours voulu qu'on comptât d'abord sur les volontaires (1).

(1) L'article 181 de la Constitution est ainsi conçu : « Pour protéger les intérêts de l'Etat il y a une force armée de mer et de terre, composée de volontaires et de ceux qui sont obligés de servir. La loi règle le service obligatoire. Elle règle aussi les devoirs qui peuvent être imposés pour la défense du pays à ceux qui ne font pas partie de la force armée ». — Comment a-t-on pu supprimer les volontaires sans violer la Constitution ? La marine reste

Une seconde loi très importante est celle du 23 mai 1899, (*B. d. L.*, n° 128) contenant des prescriptions pour exécution de l'article 187 de la Constitution (1). La loi fait la distinction ordinaire entre l'état de paix, l'état de guerre et l'état de siège. Dans certains cas la déclaration de l'état de guerre ou de l'état de siège peut être faite par le pouvoir militaire, mais ordinairement c'est à la Reine seule qu'il appartient de la faire. Cette déclaration doit être confirmée par une loi, sauf le cas d'une invasion ennemie. Le pouvoir donné aux autorités militaires, quand elles remplacent les autorités civiles, est presque illimité et cela peut être indispensable, mais alors une bonne organisation de la juridiction militaire est la seule garantie qui reste aux citoyens contre les excès militaires. Il me semble donc que la loi devrait établir des bases plus larges et plus solides pour cette juridiction qu'elle ne le fait dans l'article 40, en établissant surtout qu'il y aura toujours des éléments civils dans tous les tribunaux militaires et que les jugements devront toujours être motivés. Il me semble aussi que la loi aurait dû contenir quelque article donnant pouvoir aux autorités militaires de proclamer des *moratoria* et de faire surseoir aux payements.

La loi dont nous parlons et qui paraît indispensable à tout pays bien gouverné est la première de ce genre depuis la restauration de la Maison d'Orange en 1813. Pendant tout ce temps nous nous sommes contentés de la loi du 10 juillet 1791 et du décret impérial du 24 décembre 1811, c'est-à-dire d'un reste de la législation napoléonienne, qui n'était plus du tout en rapport avec la Constitution et même qui était peut-être abolie depuis longtemps. Voilà comment le législateur tarde souvent aux Pays-Bas à faire ce qu'il faut. Cette législation napoléonienne était fort bonne dans son temps. Napoléon toutefois proclamait assez souvent l'état de siège pour des raisons purement politiques et cela n'est plus permis.

entièrement composée de volontaires, tous les officiers servent volontairement. Enfin il y a encore une espèce de volontariat sous une autre forme, qu'on appelle cadre de réserve.

(1) — Afin de maintenir la sûreté extérieure ou intérieure chaque partie du pays peut être déclarée en état de guerre ou en état de siège par la Reine ou en son nom. La loi indique dans quels cas cela peut être fait, de quelle manière et quelles en seront les conséquences. Dans cette règlementation (légale) il peut être dit que les pouvoirs constitutionnels de l'autorité civile en ce qui concerne l'ordre public et la police seront dévolus, en tout ou en partie, aux autorités militaires et que les autorités civiles leur seront subordonnées. Dans cette même loi il est permis de déroger aux articles 7, 9, 158 et 159 de la Constitution. En cas de guerre il peut être dérogé aussi au premier alinéa de l'article 156 de la Constitution.

Voici le texte des articles cités dans l'article 187 de la Constitution :

Article 7. — Personne n'a besoin d'une autorisation préalable pour publier, par le moyen de la presse, des idées ou des sentiments, sauf la responsabilité de chacun devant la loi (Code pénal).

Article 9. — Le droit des habitants du pays de s'associer et de se réunir est reconnu. La loi règle et limite l'exercice de ce droit dans l'intérêt de l'ordre public.

Article 158. — Il est permis d'entrer dans une maison contre la volonté de l'habitant, mais seulement dans les cas spécifiés par une loi en vertu d'une autorisation spéciale ou générale d'un pouvoir indiqué par la loi.

La loi règle les formes à observer dans l'exercice de ce pouvoir.

Article 159. — Le secret des lettres confiées à la poste ou à quelque autre institution publique qui les transporte est inviolable, sauf sur l'ordonnance du juge, dans les cas prescrits par la loi.

Article 156 (1er alinéa). — Personne ne peut être détenu sans la volonté du juge que la loi lui donne.

En troisième lieu nous avons la loi du 22 juillet 1899 (*B. d. L.*, n° 175) modifiant la loi du 14 septembre 1866 (*B. d. L.*, n° 138) concernant le logement et l'entretien des troupes. Cette modification a été de peu d'importance.

3. Relations avec l'étranger. — Plusieurs traités sont venus consolider nos bonnes relations avec l'étranger. Entre autres, un traité de commerce et d'amitié du 22 septembre 1897 avec les Etats-Unis du Mexique. Ce traité n'a été ratifié que par la loi du 8 avril 1899 (*B. d. L.*, n° 92) et publié en vertu d'un décret royal du 11 août 1899 (*B. d. L.*, n° 200). On se demande la cause de ce grand retard. Dans l'article 6, la largeur de la mer territoriale est fixée à 20 kilomètres à compter de la ligne de la marée la plus basse, et l'article 16 élève les règles du droit international privé au même rang que les règles du droit des gens. Pour le reste, il n'y a que les stipulations ordinaires.

Les autres conventions traitent surtout de l'extradition. Dans le traité avec l'Angleterre conclu à Londres, le 26 septembre 1898, pour remplacer le traité du 19 juin 1874 et publié en vertu du décret royal du 2 janvier 1899 (*B. d. L.*, n° 15), l'extradition des citoyens du pays n'est pas formellement exclue. Il est dit seulement, dans l'article 3, que chaque gouvernement peut la refuser à volonté ; mais, l'article 4 de la Constitution (1) ne reconnaissant la possibilité de l'extradition que pour les étrangers, la Grande Bretagne ne pourra jamais compter sur quelque prévenance de notre part tant que cet article existera. De même une loi du 6 avril 1875 (*B. d. L.*, n° 6), modifiée par la loi du 15 avril 1886 (*B. d. L.*, n° 64) et rendue en exécution dudit article 4 de la Constitution, ne connaît que l'extradition des étrangers, tandis que chaque traité d'extradition doit s'y conformer.

4. Finances. — Sur le terrain des finances, la mesure la plus intéressante a été l'abolition de tous les droits exigés par l'Etat pour l'usage des chaussées, canaux, ports, écluses et ponts, par la loi du 22 juillet 1899 (*B. d. L.*, n° 173). Ces droits pesaient surtout sur les petites gens. Dans quelques cas, ces droits ont dû être maintenus pour respecter les droits de tierces personnes ; mais là où l'Etat n'était pas lié par un contrat, il a abandonné ses prétentions. En revanche, les droits de la même nature exigés par les provinces et les communes sont restés. La loi dont il s'agit a été signée par les cinq ministres intéressés dans la mesure, à savoir les ministres des finances, du Waterstaat (2), de la guerre, de la marine et des affaires intérieures.

La loi du 29 juin 1899 (*B. d. L.*, n° 148), concernant un emprunt de 53 millions à conclure par l'Etat, contient une clause d'amortissement

(1) Voici la traduction de cet article 4 : « Tous ceux qui se trouvent sur le territoire du royaume ont les mêmes droits à la protection de leurs personnes et de leurs biens. La loi règle l'admission et l'expulsion des étrangers et les conditions générales sur lesquelles des traités concernant leur extradition peuvent être conclus avec des puissances étrangères ».

(2) Nous rappelons que le mot *Waterstaat* est spécialement néerlandais et embrasse tous les soins qui concernent le sol, tant pour le défendre contre les eaux envahissantes que pour le rendre propre aux communications par le moyen de ponts, chaussées, etc.

annuelle et obligatoire, qui, à notre avis, ne vaut pas grand'chose en réalité. Pour la mettre à exécution, il faut, en effet, qu'une certaine somme soit portée tous les ans au budget ; or, le budget est dressé par une loi, et une loi postérieure peut déroger à une loi antérieure ; le législateur du budget peut donc annuler la prescription du législateur de la loi dont il s'agit.

En troisième lieu, je veux citer l'article 5 de la loi du 29 juin 1899 (*B. d. L.*, nº 149) sur les pensions civiles. Les pensions, y est-il dit, ne dépendront pas de la manière dont les employés ont été congédiés. Cette mesure me paraît juste et humaine : souvent un employé est congédié honorablement, quoiqu'il ne le mérite pas, parce qu'on ne veut pas le priver d'une pension au paiement de laquelle il a contribué.

Nous avons raconté autrefois comment le budget de la guerre avait été dépassé, de bonne foi, de plus d'un million ; cette irrégularité a donné lieu à la loi du 29 décembre 1898 (*B. d. L.*, nº 279), qui a pour but d'améliorer notre comptabilité. Les dépenses pour l'équipement des sous-officiers et des soldats de l'armée et des maréchaussées et le contrôle sur les provisions d'habits et d'objets d'équipement dans les magasins du département de la guerre sont délégués directement à la Cour des comptes. Cette prescription, qui existe déjà depuis longtemps aux Indes orientales, nous paraît d'une très grande importance. Tout ce qui regarde le contrôle des finances doit être concentré dans les mains de la Cour des comptes. Dans l'article 7 de cette loi, il est dit que cinq des articles auront force de loi au 1er janvier 1900 et que le sixième entrera directement en vigueur. Il me semble que la loi aurait dû étendre la dernière clause à l'article 7 aussi. Comment l'article 6 peut-il entrer en vigueur directement en vertu de l'article 7, si cet article 7 lui-même ne l'est pas encore ?

5. Colonies. — Plusieurs mesures très importantes, relatives aux colonies, ont été prises. Par la loi du 19 mai 1889 (*B. d. L.*, nº 121), nous avons changé l'article 109 du règlement sur le mode de gouvernement des Indes néerlandaises, publié le 2 septembre 1845 (*B. d. L.*, nº 129) (1). Ce règlement forme, en quelque sorte, la Constitution des Indes Orientales et contient plusieurs articles tirés de la Constitution de la métropole. Il s'agissait maintenant de prendre une mesure en faveur des Japonais. Nous avons conclu avec le Japon un traité de commerce et

(1) Voici maintenant le texte de l'article 109 modifié : « Les décisions de ce règlement et de tous les autres règlements généraux, dans lesquels il est question d'Européens et d'indigènes, sont applicables aux personnes qui leur ont été assimilées, sauf stipulation contraire. Sont assimilés aux Européens tous les chrétiens, *tous les Japonais* et toutes les personnes qui ne tombent pas dans les termes de l'alinéa suivant.

Sont assimilés aux indigènes : les Arabes, les Maures, les Chinois et tous ceux qui n'ont pas été nommés dans l'alinea précédent et qui sont mahométans ou païens.

Les chrétiens indigènes restent soumis à l'autorité des chefs indigènes et, pour ce qui concerne leurs droits, leurs charges et leurs devoirs, aux mêmes règlements et institutions généraux, provinciaux ou communaux que les indigènes qui ne professent pas la religion chrétienne.

Le gouverneur général peut, de concert avec le conseil des Indes néerlandaises, dispenser des prescriptions du présent article.

de navigation, en date du 8 septembre 1896, approuvé par la loi du 2 mai 1897 (*B. d. L.*, nº 129); comme suite naturelle de ce traité, il a paru désirable de donner aux Japonais résidant dans les Indes Orientales les mêmes droits qu'aux Européens. Les Chinois, toutefois, qui sont très nombreux dans nos colonies, restent confondus avec les indigènes. Nous ne voulons pas désapprouver cette mesure, quoiqu'elle ne nous paraisse pas exempte de tout danger : les Japonais ne demeurent pas loin des Indes Néerlandaises; ils peuvent venir s'y installer en masse; leur flotte, dans peu d'années, sera la plus puissante de ces contrées, et des convoitises sont toujours à craindre. Les Chinois, souvent, ont causé des troubles sérieux dans nos colonies, et les Japonais établis à Java pourraient y faire surgir les mêmes difficultés que les Anglais établis à Johannesburg.

La seconde loi, très importante, a été la loi du 23 mai 1899 (*B. d. L.*, nº 124), concernant l'exploitation des mines et l'exploration du sol. Certains minéraux : l'or, l'argent, les pierres précieuses, le cuivre, le plomb, etc., ont été soustraits au propriétaire du sol. Les droits des étrangers à obtenir des concessions ont été très limités. On s'est souvenu que plus d'une guerre sanglante avec les indigènes est née de ce que les terrains sacrés à leurs yeux (temples, tombeaux, etc.) n'avaient pas été assez respectés; aussi l'exploration de ces terrains a-t-elle été défendue. Le droit public administratif et le droit privé se touchent dans cette loi, et c'est à cause de cela que nous n'entrons pas dans de plus amples détails.

Les grands travaux d'irrigation, dans la vallée du Solo à Java nous ont causé beaucoup de mécomptes. Non qu'il y ait eu des fraudes, mais parce qu'on a constaté une grande légèreté dans l'entreprise et dans l'exécution et un manque presque complet de préparation sérieuse. Il est certain maintenant que les frais s'élèveront au moins au double de ce qu'on avait calculé, que les bénéfices des travaux ne pourront jamais couvrir les frais des intérêts et de l'amortissement des emprunts conclus et il n'est pas même certain que la population tirera un avantage réel de tous les millions dépensés. Le gouvernement a donc donné l'ordre de ne plus continuer les travaux entrepris et il a nommé une commission d'enquête qui fera un rapport

6. Liberté de la parole. — Le triste sort des Arméniens a soulevé, aux Pays-Bas, la question de la liberté de la parole. Des Arméniens qui voyageaient dans le pays, afin de faire de la propagande pour leurs frères martyrisés, ont eu à vaincre beaucoup de difficultés de la part de la police inspirée, sans doute, par le ministre des affaires étrangères qui avait reçu des plaintes, paraît-il, de l'ambassadeur turc. Sous prétexte qu'ils n'avaient pas de moyens de subsistance suffisants, on a tâché de leur faire passer la frontière, et, sous prétexte que leurs paroles menaçaient nos bonnes relations avec l'étranger, la police a tâché plus d'une fois de les empêcher de parler en public. Dans tout cela, il n'y avait rien d'illégal. La Constitution (art. 4) reconnaît un droit de protection à tous ceux qui se trouvent sur le territoire, mais elle ajoute que la loi ordinaire peut régler la manière dont les étrangers seront admis et celle dont ils seront éloignés. Or, cette loi ordinaire est celle du 13 août 1849 (*B. d. L.*, nº 39), modifiée par les lois

du 6 avril 1875 (*B. d. L.*, 66) et du 15 avril 1886 (*B. d. L.*, 64). Elle est assez sévère dans la forme. Il faut une admission formelle ; alors le juge de paix seul peut ordonner l'expulsion pour défaut de moyens de subsistance, tandis que la Reine peut éloigner encore les étrangers qui menacent nos bonnes relations extérieures ; car, comme toute la direction de la diplomatie est entre ses mains, elle doit avoir le pouvoir d'empêcher les conflits. Mais cette loi n'est guère appliquée : à la frontière, presque tout le monde est admis ; seuls, les Bohémiens sont repoussés et encore pas toujours ; les passeports ne sont jamais demandés ; tout étranger qui se conduit convenablement et peut pourvoir à sa subsistance peut vivre tranquillement sans être incommodé par la police. C'est là une tradition séculaire très naturelle chez un peuple de commerçants, qui a tout intérêt à attirer les étrangers. L'expulsion pour cause politique a été ordonnée quelquefois, entre autres quand, après 1866, des officiers hanovriens ont tenté de former sur le territoire néerlandais une légion Guelfe. Mais les Arméniens dont il s'agissait n'étaient ni pauvres, ni perturbateurs de la paix publique. Ils voulaient seulement plaider la cause de leurs malheureux compatriotes ; cela doit être possible dans tout pays civilisé. Il est vrai que l'article 117 du Code pénal (1) menace de peine celui qui insulte un prince régnant, mais on peut critiquer sévèrement les actes d'un prince sans l'insulter. Il est vrai aussi que la Reine des Pays-Bas, qui a beaucoup de sujets mahométans aux Indes Orientales, a plus d'une raison de ménager le Sultan, le chef des croyants. Toutes ces raisons n'ont pu prévaloir contre la haine enracinée de chaque Néerlandais contre les mesures qui limitent trop l'hospitalité garantie aux étrangers et la plus entière liberté de la parole. Aussi tout le monde a-t-il applaudi quand M. Kuyper, le chef du parti antirévolutionnaire, et quelques autres députés ont pris les Arméniens sous leur protection. C'est dans des séances organisées par eux que ces Arméniens ont pu parler librement ; cet acte s'explique en grande partie pour plusieurs de ces hommes politiques, car une opposition qui veut faire tomber à tout prix un ministre et même tout un ministère use de tous moyens ; cependant il n'est pas moins vrai que ces députés ont bien mérité de la patrie.

7. Travaux publics.— La loi du 23 mai 1899 (*B. d. L.*, n° 129), destinée à écarter les obstacles provenant de règlements dans l'exécution des travaux ordonnés dans l'intérêt général, mérite bien l'attention ; je ne connais pas de loi pareille dans les législations étrangères. Les règlements des communes et des polders (2) gênent souvent l'exécution des travaux et des mesures d'intérêt général, la loi nouvelle ordonne que dans ces cas ceux qui ont fait ces règlements en donneront dispense. Cette dis-

(1) L'insulte intentionnelle adressée à un prince régnant ou à un autre chef d'un Etat ami est puni de quatre ans de prison au maximum ou d'une amende de 300 fr. au maximum.

(2) Le mot « *polder* » ne peut pas être traduit. Il indique la communauté de propriétaires de terrains qui se sont réunis pour se défendre contre le même danger qui les menace du côté des eaux envahissantes. Il paraît que ces communautés sont souvent plus anciennes que les villages et les villes et que la danger commun a, le premier, porté les habitants des Pays-Bas à quitter leur isolement et à se réunir. Le « polder » est donc la cellule avec laquelle l'Etat a été construit.

pense peut être conditionnelle, mais toutes les conditions ne sont pas permises. Là aussi où, d'après ces règlements, une autorisation est nécessaire, elle doit être donnée. En cas de difficultés soulevées ou de retards fâcheux, les Etats députés (le gouvernement ordinaire de la province avec le commissaire de la reine) peuvent agir. De leur décision, il y a appel à la reine. Les communes et les polders peuvent, dans les cas indiqués, profiter des mêmes facilités et exiger à leur tour les dispenses et les autorisations nécessaires des Etats des provinces ou des Etats députés. Si ces Etats font des difficultés, la reine peut agir après avoir pris l'avis du Conseil d'Etat. Voilà une loi qui pourra être très utile.

Je cite aussi la loi du 24 juillet 1899 (*B. d. L.*, n° 195) concernant l'amélioration du canal de la mer du Nord, qui établit une communication directe de la ville d'Amsterdam avec la mer. La loi ne contient qu'un seul article. Les travaux nécessaires, y est-il dit, pour rendre le canal utilisable aux plus grands navires qui peuvent passer par l'écluse d'Ymuiden, seront exécutés aux frais de l'Etat. Les travaux eux mêmes ne sont nommés que dans la note explicative qui accompagne le projet de loi et porte aussi évaluation des frais : tous les ans, la somme nécessaire devra être portée au budget, mais alors tous les ans aussi les travaux pourront être discutés. Si tout le travail a été donné à un entrepreneur qui le doit exécuter pour une somme fixe, le législateur futur est lié d'avance par un contrat, ce qui est une infraction au droit de voter le budget. En réalité, le gouvernement dispose alors de sommes qui n'ont pas encore été votées ; sinon, comment le gouvernement peut-il entreprendre un travail qu'il n'est pas sûr de pouvoir achever ? Il me semble que les travaux auraient dû être indiqués dans la loi même avec une somme maximum à répartir sur plusieurs services et avec une somme à valoir pour les cas imprévus.

8. Mesures sociales. — La législation sociale, négligée longtemps dans les Pays-Bas, devient de plus en plus l'objet de la plus grande attention. Et quoiqu'on dise des théories des socialistes qui menacent souvent l'ordre public, il faut bien avouer que leurs efforts ont eu le résultat heureux que les législateurs ne dédaignent plus de s'occuper du sort des petites gens et des ouvriers. La théorie du laisser-faire est mise de côté et l'Etat comprend maintenant qu'il doit donner une certaine organisation au travail. Un des fruits de ce mouvement vers la législation sociale a été le décret royal du 17 avril 1899 (*B. d. L.*, n° 107) sur le *service* et le *transport par chemin de fer*. Beaucoup d'accidents ont été causés par le surmenage des employés, et maintenant la Reine a fixé avec soin les heures du travail et celles du repos. Elle a pensé aussi au *repos dominical*. Ordinairement, le personnel est trop peu nombreux. Il y a donc d'un côté des gens qui chôment involontairement et de l'autre côté des gens qui ont trop à faire. Le décret sus-nommé va donc rétablir l'équilibre en forçant les sociétés des chemins de fer à augmenter leur personnel, ce qu'elles pourront bien faire sans réduire déraisonnablement les dividendes des actionnaires.

9. Communications. — Le service des communications a été considérable-

ment amélioré dans le courant de l'année, par plusieurs mesures législatives, qui ne sont toutefois que d'un intérêt local. Je cite donc seulement quelques articles qui me paraissent des innovations. L'article 20 du décret royal du 2 novembre 1898 (*B. d. L.*, nº 227), fixant les ports et droits des lettres et autres pièces échangées entre les Pays-Bas et les pays qui appartiennent à l'Union postale, ainsi que les pays qui n'y appartiennent pas, autorise le directeur général des Postes et Télégraphes à prendre des mesures exécutoires d'intérêt secondaire ou qui concernent l'ordre dans l'administration, exigées pour l'exécution du traité de Washington du 15 juin 1897 et des conventions citées en tête de ce décret. C'est donc là une délégation de pouvoirs publics, car c'est la Reine qui, d'après l'article 55 de la Constitution, est chargée du pouvoir exécutif, et ce pouvoir embrasse, il me semble, l'exécution des traités et des conventions qui y sont ajoutés, mais la Reine peut-elle déléguer une partie de son pouvoir sans y être autorisée à son tour, soit par la Constitution, soit par une loi? Le décret sus-nommé a été fait en exécution de l'article 25 de la loi du 15 avril 1891 (*B. d. L.*, nº 87) concernant le service de la poste aux lettres, et cet article donne à la Reine, et à la Reine seule, plein pouvoir de régler tout ce qui concerne le service des postes avec les colonies et avec l'étranger. Il est utile sans doute de décentraliser, et l'article 55 de la Constitution, basé sur la théorie surannée de Montesquieu, de la division des pouvoirs, ne doit pas être pris trop à la lettre, mais si désormais de simples fonctionnaires peuvent prendre des mesures d'intérêt général sans être couverts par un ministre responsable, il nous faudra une loi réglant la responsabilité civile et pénale des fonctionnaires de l'Etat en général. La jurisprudence sur ce point est très hésitante et peu fixée et la juridiction administrative nous fait toujours défaut. Il reste à savoir aussi si l'article cité donne au directeur général un certain pouvoir réglementaire, car alors il est douteux que ces règlements puissent être fortifiés par des clauses pénales. La Reine a le droit de menacer d'une peine ceux qui enfreignent ces règlements, mais en vertu seulement de l'article 56 de la Constitution (2).

10. Ministère. — Dans le ministère, il n'y a pas eu de changement dans le courant de l'année ; son existence n'est même pas menacée. Les antirévolutionnaires et les catholiques ne cessent de répéter qu'il est faible parce qu'il ne compte pas un des leurs, mais leurs attaques sont restées impuissantes, et, si le ministère demeure modéré, il pourra finir en paix la période de quatre ans, qui s'écoule entre deux grandes élections pour la Chambre des députés Ce qui est un point faible pour le ministère, c'est que le ministre de l'intérieur, M. H. Gœman Borgesius, n'a pas pu résister au désir de réaliser un de ses rêves en proposant un projet de loi sur l'instruction obligatoire : il n'est pas sûr du tout, en effet, que ce projet

(1) Art. 55 de la Constitution : « Le pouvoir exécutif est entre les mains du Roi (de la Reine). »

(2) Voici la traduction de cet article 56 : « Les règlements administratifs généraux sont arrêtés par le Roi. Dans ces règlements, des stipulations à maintenir par des peines ne peuvent entrer qu'en vertu d'une loi. La loi indique les peines. »

Cette loi est le paragraphe de la loi du 15 avril 1886 (*B. d. L.*, nº 64).

soit accepté, ne fût-ce qu'à cause des dépenses énormes qu'il entraînerait, et alors M. Borgesius pourrait entraîner tout le ministère dans sa chute. Le ministre des affaires étrangères, M. W. H. de Beaufort, aussi aura à subir plusieurs attaques, surtout à cause de sa conduite dans l'affaire des Arméniens et à l'occasion de la Conférence de La Haye, mais, comme il a su se concilier les catholiques par la lettre qu'il a fait écrire au Pape, il est très probable que sa position restera intacte. Toutefois, ce rapprochement entre les catholiques et un ministère libéral est étrange, quand on pense que tout le ministère doit son pouvoir à la réaction anticléricale de 1897. Le parti chrétien-historique alors a fait pencher la balance en faveur des libéraux. parce qu'il trouvait le gouvernement libéral moins à craindre que le joug des catholiques et des anti-révolutionnaires coalisés. Chaque membre du ministère est donc tenu de ne pas oublier l'origine de son pouvoir. Qu'il soit juste et équitable envers les catholiques, mais qu'il ne les favorise pas. Il est possible que par ce dernier moyen il parvienne à se maintenir, mais pour un homme de caractère le prix à payer dans ce but peut être trop élevé. On se demande aussi, et non sans raison, si ce rapprochement entre catholiques et libéraux n'indique pas un plan de coalition pour les prochaines élections de 1901. Les catholiques abandonneraient alors les antirévolutionnaires qui pourraient se coaliser avec les chrétiens-historiques et les antirévolutionnaires indépendants, conduits par M. de Savoriun Lohman, tandis que les libéraux se jetteraient dans les bras des catholiques. Cela s'est vu déjà au temps du ministre libéral Thorbecke vers le milieu du siècle, mais une telle coalition est une véritable monstruosité, qui probablement ne réussirait pas mieux que la coalition contre nature des catholiques et des antirévolutionnaires (Calvinistes) en 1897.

11. Partis politiques. — Il n'y a pas eu de grands changements dans la situation des partis politiques : les élections communales, en 1899, ont été trop influencées par des intérêts locaux pour pouvoir donner une image exacte de la formation des partis.

Dans la ville d'Amsterdam, on a vu des libéraux conservateurs et des catholiques se coaliser avec les radicaux, mais ce sont là des faits isolés. Pour le moment, la vie politique est un peu endormie, ce qui sera toujours le cas entre deux grandes élections. Que les élections de 1901 s'approchent et l'on verra partout une nouvelle animation et des combinaisons inattendues.

H. Verkouteren,
Avocat à Amsterdam.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Essai sur les institutions et le droit malgaches, par Albert Cahuzac, conseiller à la Cour d'appel de Tananarive, tome I (1 vol. in-8°, 506 p., Chevalier-Maresq, éditeur, 1900).

Les administrateurs et les magistrats des colonies auxquels incombe la tâche délicate d'appliquer les coutumes indigènes se heurtent à des difficultés très grandes. Il ne leur suffit pas en effet de connaître la langue des indigènes pour appliquer une législation qui le plus souvent n'est pas écrite. Force leur est de recourir à des renseignements oraux, mais aussitôt que de difficultés : choisir les personnes compétentes, les interroger utilement et en tirer des réponses exactes, contrôler et apprécier les renseignements fournis, éviter les généralisations systématiques et dangereuses, tout cela demande à la fois beaucoup de perspicacité et de prudence. M. Cahuzac, fort bien placé par sa situation de conseiller à la Cour de Tananarive pour s'acquitter d'un pareil rôle, a entrepris de décrire les institutions juridiques indigènes de notre nouvelle colonie. Il l'a fait avec une modestie qui n'exclut pas la compétence. Son ouvrage ne rendra pas seulement aux magistrats et aux fonctionnaires français de Madagascar un service appréciable. Il permettra de plus à tous ceux qu'intéressent les études de droit comparé de connaître des institutions juridiques fort curieuses que l'influence européenne est en train d'altérer et de modifier.

Les Hovas sont une peuplade d'origine malaise dont les ancêtres ont été jetés au VII° siècle par un naufrage sur la côte est de Madagascar. Après des luttes difficiles, ils se sont établis sur les hauts plateaux de l'intérieur de l'île d'où ils ont chassé les habitants primitifs, les Vazimbas, peuplade ignorante et grossière « qui ne savait pas travailler le fer ». Il est difficile, dans ce passé obscur, de démêler, à travers les traditions orales, la légende et l'histoire.

Il y a un siècle, un de leurs rois, Andrianampoimimerina, politique habile, entreprit la triple tâche de réaliser l'unité politique et sociale des Hovas, de fonder la monarchie absolue et de conquérir l'île entière. « La mer, disait-il, doit être la limite de mon royaume. » Il accomplit la première partie de cette entreprise que ses successeurs auraient sans doute pleinement réalisée s'ils n'avaient pas été surpris dans leur progrès par l'arrivée des Européens. Chose curieuse, la race Hova à Madagascar comme la race Annamite en Cochinchine a été arrêtée par les Français en plein mouvement d'expansion, avant d'avoir eu le temps de remplir sa destinée.

Ce n'est pas d'ailleurs le seul point de ressemblance. M. Cahuzac (p. 26 à 30) montre le Hova fourbe et dissimulé, exempt de fanatisme, assez sceptique et gouailleur, indifférent même au point de vue religieux, mais très attaché au culte des ancêtres, docile et avide d'instruction. N'est-ce pas là le portrait de l'Annamite ? Il y a des différences sans doute, et comment en pourrait-il être autrement ? On ne trouve pas chez le Hova cette vieille civilisation de l'Annamite, si attachante pour ceux qui l'ont étudiée et comprise que quelques-uns ont fini par devenir plus Annamites que Français. Mais n'est-ce pas un bonheur pour nous d'avoir rencontré à Madagascar comme en Extrême-Orient un peuple intéressant avec lequel il y a quelque chose à faire ?

M. Cahuzac, dans ce premier volume, nous décrit l'organisation politique et sociale des Hovas, la famille, le droit successoral et le régime des terres. Dans un

tome second, il doit nous exposer les servitudes, les obligations et le droit criminel.

I. Etudiant l'organisation politique et sociale des Hovas, l'auteur passe successivement en revue la caste, le village (Fokon'olona) et le gouvernement.

La *caste* est définie par M. Cahuzac : « la réunion d'un certain nombre de familles descendant d'un auteur commun ». C'est quelque chose d'analogue à la *gens* romaine primitive. La caste est un groupe fermé, dont le chef a un droit de juridiction sur tous les membres de la communauté. Mais, à la différence de ce qui se passait à Rome, toutes les castes ne sont pas placées sur un pied d'égalité. Il y a sept castes nobles (andriana) et trois castes roturières (hova). Il faut ajouter les Mainty-enin-dreny, descendants des anciens esclaves autrefois affranchis par les souverains et parmi lesquels le gouvernement hova recrutait ses hommes de confiance. Des privilèges divers (notamment en matière successorale et en matière d'impôts) étaient l'apanage de certaines castes déterminées.

Le *village* (Fokon'olona) jouait dans la vie sociale un rôle considérable. Pour l'impôt, la corvée, le service militaire, c'est au village que le gouvernement s'adresse. Celui-ci est l'intermédiaire obligé entre l'Etat et l'individu. Chaque village a ses règlements particuliers (Fakenem Fokon'olona) obligatoires pour ses membres. Les habitants d'un même village doivent s'entraider dans les travaux agricoles, s'assister mutuellement pour l'édification des maisons et des tombeaux. Le Fokon'olona avait autrefois des pouvoirs judiciaires importants que le Code de 1881 a considérablement amoindris, mais dont il reste encore des vestiges. Les actes les plus importants de la vie privée (affranchissement adoption, testament, donation, répudiation, etc.), devaient avoir lieu en sa présence. Etre exclu du village constituait une peine redoutable. L'individu ainsi chassé de la communauté, excommunié, ne trouvait nul part ailleurs appui, assistance.

L'organisme *gouvernemental* est plus récent que la caste et le village. Il n'a été véritablement créé que par Andrianampoinimerina, le roi organisateur et centralisateur. Avant lui, chaque caste vivait isolée, en rivalité et en disputes continuelles avec les castes voisines.

Andrianampoinimerina donna aux Hovas le bienfait de l'unité politique. Il divisa l'Imerina en six tribus, chaque tribu comprenant à la fois des nobles et des roturiers afin de neutraliser l'influence des premiers, et dans chaque tribu il partagea les terres entre les divers villages. Pour ménager les susceptibilités des anciens roitelets, il fonda en leur faveur de petits fiefs (vodivona) et les associa à son œuvre. Plus tard la création d'un premier ministre de caste roturière à partir de Ranavolona Ier et l'institution de fonctionnaires royaux (Sakaizambohitra en 1878, Antily en 1881, puis gouverneurs en 1889) achevèrent l'œuvre de la centralisation. A mesure que les attributions de ces fonctionnaires étaient accrues, les pouvoirs des chefs de castes diminuaient.

II. La *famille* est l'unité sociale. M. Cahuzac s'est-il rappelé *La Cité antique* en écrivant son livre ? Je l'ignore. Mais la famille hova qu'il nous présente offre des ressemblances singulières avec la famille romaine que nous dépeint M. Fustel de Coulanges aussi bien qu'avec la famille annamite décrite par Luro. En parcourant les pages consacrées au culte des ancêtres, aux funérailles, aux tombeaux, il semble que l'on a déjà lu cela quelque part, et c'est une coïncidence suggestive que cette rencontre d'institutions reposant sur une même base chez trois peuples aussi différents que les Romains, les Annamites et les Hovas.

Citons quelques-uns des caractères les plus saillants de la famille malgache. Le Hova se marie *liberorum quærendorum causa* pour donner le jour à une postérité qui ne laissera pas périr le culte de ses ancêtres. La femme est la compagne et l'égale de l'homme. « Associée aux travaux et aux intérêts de son mari,

elle a sa place dans les délibérations de la famille et on ne prend jamais aucune grave résolution sans son avis dont on fait toujours cas.» L'incapacité de la femme n'existe pas. Dans le mariage, chacun des conjoints conserve ses biens qu'il administre et dont il dispose à son gré. Les acquêts provenant de l'industrie des époux (kitay telo an dalana) sont communs et partagés à la dissolution dans la proportion de 2/3 au mari et de 1/3 à la femme.

Magistrat domestique, le père de famille jugeait autrefois toutes les contestations s'élevant entre les membres de la famille. Il avait la liberté illimitée de tester. Il pouvait répudier sa femme par un acte de sa seule volonté. Il pouvait de même rejeter son enfant, le faire sortir de sa famille en présence de ses parents et du village, et sa décision était irrévocable. L'enfant restait à tout âge sous la puissance de son père sans pouvoir se constituer une fortune indépendante.

L'adoption est une des institutions les plus originales du droit malgache. C'est un procédé très répandu qui permet de réaliser les objectifs les plus divers. Son emploi n'est d'ailleurs limité par aucune règle restrictive. Un père adopte l'enfant qu'il a rejeté pour le faire rentrer dans sa famille. Un fils adopte son père ou un mari adopte sa femme pour lui laisser sa succession. Des frères ou des cousins s'adoptent réciproquement pour resserrer les liens qui les unissent. Un Malgache adopte un haut fonctionnaire pour s'acquérir un protecteur puissant. Le premier ministre Ramilaiarivony avait plus de cinquante pères adoptifs. L'adoption peut servir également à éteindre une dette ou à frustrer ses créanciers, à témoigner sa reconnaissance à un bienfaiteur ou à frauder le fisc.

On aurait une idée incomplète de l'ancienne famille malgache si l'on oubliait la place qu'y tenait l'esclave. L'esclavage avait deux sources principales : la force ou la volonté, la guerre ou la dette. L'esclave faisait en quelque sorte partie de la famille, il avait sa place marquée au foyer, il assistait à toutes les solennités familiales. Le maître le traitait en général avec douceur. Des esclaves de confiance étaient préposés à la garde des tombeaux.

Dans cette organisation toute patriarcale un caractère détonne : une licence effrénée des mœurs. La cohabitation des futurs époux avant le mariage est la règle. « Il faut, dit le proverbe, goûter le fruit pour savoir s'il est bon. » Avant le mariage, la femme malgache a très fréquemment des enfants, et elle trouve d'autant plus facilement un époux qu'elle en a un plus grand nombre. Lorsqu'elle se marie, ses enfants la suivent dans la famille de son époux où ils ne sont l'objet d'aucun mépris. Aucune différence n'est faite entre l'enfant légitime et l'enfant naturel. La polygamie a existé jusqu'en 1881.

III. La législation successorale varie suivant les castes. Dans la plupart des castes roturières et dans quelques castes nobles, les biens sont dévolus : 1° aux enfants et petits enfants légitimes, naturels ou adoptifs ; 2° à leur défaut à l'Etat. Ce droit de l'Etat n'a pas seulement pour objet d'encourager la procréation des enfants, il a surtout pour cause un but fiscal. Toutefois, hâtons-nous de dire qu'il y a bien des moyens d'éviter de laisser ses biens à l'Etat : l'adoption, d'abord ; le testament ensuite qui chez les Hovas est en grand honneur et absolument libre. « Le Hova, dit le proverbe, a le droit de donner ses biens à qui lui plaît, même à un chien, même à un Sakalave. »

Dans la plupart des castes nobles et dans quelques castes roturières, les biens du *de cujus* échappent à cette sorte de confiscation de la part de l'Etat. Ils sont dévolus : 1° aux enfants et descendants, 2° au père et à la mère, 3° aux frères et sœurs, 4° aux neveux, 5° à la famille, 6° au village, chaque classe d'héritiers excluant d'ailleurs la classe suivante. Il n'y a aucun droit de survie en faveur de la femme, mais l'adoption offre un moyen facile de combler cette lacune.

Des règles particulières sont appliquées à la dévolution des biens *Ko-drazana*. Il y a là une institution qui rappelle le Huong-hoa annamite. Les biens constitués Ko-drazana sont inaliénables et restent la propriété indivise de la famille. Leur objet est d'assurer l'entretien du tombeau familial et la célébration du culte des ancêtres, de venir en aide aux parents nécessiteux, d'augmenter la puissance de la famille. Le testateur règle la dévolution des biens ko-drazana. En général il confie le soin de les administrer à l'aîné de ses enfants ; à la mort de l'aîné ce soin est ensuite dévolu non à ses enfants, mais au membre de la famille le plus âgé.

IV. Le régime des terres a sa base dans le partage effectué autrefois par Andrianampoinimerina. Dans l'intérieur de la tribu on trouve à côté de la propriété collective des terres de culture (*hetra*, rizières dont les détenteurs n'ont que la jouissance) la propriété individuelle ou plutôt familiale de la maison et de l'enclos. Une sorte de vente a reméré tient lieu d'hypothèque. La règle ancienne défend de vendre ou de louer la terre à une personne étrangère à la tribu.

D'autres distinctions venaient autrefois compliquer ce régime foncier qui paraît assez confus. A côté des terres *menabe* placées sous l'autorité immédiate du souverain, il y avait des terres *menakely* faisant partie d'un Vadivona. Le Vodivona rappelle nos institutions féodales. Le seigneur (Tompo Menakely) rend la justice, fait exécuter les ordres du pouvoir central, veille à la rentrée des impôts, et doit administrer son fief en bon père de famille. Par contre, il a droit à la corvée et à une partie de l'impôt, et garde la moitié des biens confisqués ou dont l'Etat devient héritier. Les habitants du Vodivona sont tenus d'y rester et doivent à leur seigneur diverses redevances. On trouve aussi des terres *lohimbin-tany*, concédées par le souverain ou par un Tompo-Menakely à titre de récompense et qui constituent une propriété individuelle perpétuelle et absolue ; des terres de *voanjo* concédées par le gouvernement aux habitants qu'il demandait aux tribus de lui fournir dans le but de créer un nouveau centre de population.

Dans le dernier tiers du XIXe siècle, ces institutions juridiques ont été altérées, d'abord par les deux Codes de 1868 et de 1881 rédigés sous l'influence des idées européennes, et plus récemment par les réformes effectuées par les autorités françaises. Le règlement des Sakaizambohitra (1878) a introduit l'état civil et imposé l'obligation d'inscrire sur des registres tenus par ces fonctionnaires les mariages et les principaux actes de la vie civile. Le Code de 1881 a à peu près supprimé les attributions judiciaires du Fokon'olona, remplacé la répudiation par le divorce et aboli la polygamie. Un arrêté du 27 septembre 1896 a supprimé l'esclavage. Un autre arrêté du 17 avril 1897 a fait disparaître les Vodivona et les privilèges des Tompo-Menakely. Le décret du 16 juillet 1897 a introduit un nouveau régime foncier inspiré du système Torrens. Toutes ces transformations se sont opérées sans soulever les résistances que l'on aurait pu craindre, et cette expérience tend à démontrer que les Hovas sont une des populations les moins difficilement assimilables.

Cette analyse sommaire a simplement pour but de montrer l'intérêt qui s'attache à l'étude des institutions juridiques des Hovas. M. Cahuzac a eu le mérite peu banal d'écrire le premier livre paru sur ce sujet. Des ouvrages postérieurs pourront le rectifier sur divers points et faire faire de nouveaux progrès à cette branche d'études. M. Cahuzac serait sans doute désolé tout le premier s'il en était autrement et si personne ne le suivait dans la voie qu'il a ouverte. Mais son ouvrage — dont nous attendons la fin avec impatience — n'en restera pas moins fondamental en la matière.

ARTHUR GIRAULT,
Professeur d'économie politique
à l'Université de Poitiers.

Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître par A. Pillet professeur-adjoint à la Faculté de droit de Paris (1 vol. in-8°, 106 p., Pedone, éditeur, 1899).

Comme l'indique le préambule de ce livre, il s'agit ici d'un sujet ancien, et que l'on a pu parfois considérer comme épuisé. M. Pillet n'a pas hésité cependant à s'attaquer à ce sujet ; et il y a lieu de s'en féliciter, car il le présente sous un jour tout nouveau et du plus grand intérêt.

Son étude se divise en deux parties. Une première partie est consacrée à la critique des anciennes théories restées en vigueur jusqu'à aujourd'hui ; la seconde contient une tentative de reconstruction sur des bases toutes nouvelles de cette théorie des droits fondamentaux des Etats qui forme le préliminaire obligé de toute étude de droit international. Une œuvre aussi serrée et aussi pleine d'idées que celle de M. Pillet est difficile à analyser en quelques pages ; nous allons cependant faire de notre mieux pour en donner une idée aussi exacte que possible.

M. Pillet constate que les listes si variables de droits fondamentaux des Etats données par les auteurs peuvent presque toutes se ramener à l'énumération des cinq droits suivants : droits de conservation, de respect et d'égalité, de commerce international et d'indépendance. De ces cinq droits, le premier est incontestable ; le second également, mais dans le sens où on l'entend ordinairement, ce droit au respect est un droit d'importance fort secondaire. Les trois autres prêtent à la critique. D'après M. Pillet, il n'y a pas de droit d'égalité entre Etats. D'abord il existe entre les différents Etats, même en n'envisageant que les Etats souverains, de très grandes inégalités soit de fait, soit même de droit ; de plus l'égalité entre Etats, dans la mesure où elle existe, n'est pas un droit : c'est la conséquence d'un pur fait, l'identité de situation qui résulte de ce que les Etats, ne connaissant entre eux ni supérieurs ni inférieurs, se trouvent amenés par la force des choses à se concéder mutuellement des droits identiques (p. 27). De même, en ce qui concerne le prétendu droit au commerce international, il s'agit là, non pas d'un droit à proprement parler, mais d'un pur fait également, l'existence de relations constantes des Etats entre eux : fait général et nécessaire, qui a donné naissance au droit international tout entier (p. 8).

Reste le droit d'indépendance. M. Pillet en fait une critique très vive, et, semble-t-il, exacte. De deux choses l'une en effet : ou il faut prendre ce mot d'indépendance dans son sens absolu, et alors l'idée d'indépendance ainsi entendue mène à des conséquences inadmissibles ; il faut notamment en cas de conflit entre la loi internationale et les lois particulières d'un pays proclamer la supériorité de ces dernières ; il faut aussi, en cas de conflit de lois, s'en tenir exclusivement au principe de la territorialité, l'indépendance absolue de l'Etat empêchant qu'il puisse jamais être contraint d'accepter l'application de lois étrangères sur son territoire. Ou bien il faut entendre le droit d'indépendance dans un sens restreint : les Etats sont indépendants en tant que les principes du droit international ne viennent pas apporter une restriction à leur liberté : mais alors ce prétendu droit d'indépendance ne peut être d'aucun secours dans la solution d'une difficulté internationale, car la question sera précisément de savoir si dans le cas en litige les principes du droit international ne viennent pas apporter une restriction au droit d'indépendance. Dira-t-on que l'indépendance des Etats n'existe que comme présomption, mais en revanche qu'elle doit être présumée aussi longtemps que l'adversaire n'a pu faire la preuve du contraire dans le cas particulier qui est débattu ? M. Pillet (p. 17) répond que, même ainsi restreinte, la notion de l'indépendance des Etats ne peut être d'aucun secours pour la solution d'un cas douteux. En invoquant l'idée de présomption, on ne fait que déplacer la question

qui se posera désormais sous cette forme : le droit des gens ne vient-il pas précisément poser sur ce point une limite à ladite présomption ? C'est donc toujours à l'application des principes généraux du droit international qu'on se trouve ramené, et le droit d'indépendance, du moment que l'application particulière qu'on en veut faire est contestée par l'autre partie, ne pourra jamais servir de criterium pour la solution d'un litige international.

Cette critique de l'indépendance absolue des Etats est vigoureusement menée. M. Pillet croit voir l'origine de ces erreurs sur l'étendue du droit d'indépendance de l'Etat dans l'exagération d'une idée exacte, celle du pouvoir territorial de l'Etat. On est porté à limiter strictement l'action de l'Etat à son territoire ; mais en revanche on considère cette action comme exclusive de toute autre sur le même territoire ; l'idée de la territorialité des lois et l'idée de l'indépendance absolue de l'Etat sont deux idées qui se tiennent et semblent s'appeler l'une l'autre. C'est là cependant à n'en pas douter une vue inexacte ; et poser en principe l'indépendance absolue de chaque Etat reviendrait à supprimer purement et simplement le droit international.

M. Pillet a certes raison de critiquer cette idée d'indépendance ainsi comprise. Mais peut-être parfois, par réaction contre la théorie qu'il combat, va-t-il un peu loin dans sa critique. C'est ainsi qu'il va jusqu'à appeler les souverains des Etats particuliers des « imples *mandataires* de la communauté [internationale], chargés de faire exécuter ses lois chacun dans son district » (p. 23, n. 3) : c'est la conception des Etats fédératifs actuels, et peut-être sera-ce plus tard celle de la communauté internationale ; mais il est certain qu'en ce qui la concerne c'est là bien plutôt un rêve d'avenir que la constatation d'un état de choses présent. De plus, la critique de M. Pillet s'adresse aux théoriciens qui posent en principe l'indépendance absolue de l'Etat, mais à ceux-là seulement. Ramenée à ses justes limites, l'idée de l'indépendance de l'Etat est très juste ; elle découle nécessairement du principe de la souveraineté, caractère essentiel de l'Etat, et dont personne ne reconnaît mieux l'importance que M. Pillet, puisque toute sa théorie a pour point de départ, nous le verrons bientôt, la reconnaissance de la souveraineté de chaque Etat par les autres Etats. Par cela seul qu'on admet l'idée de souveraineté, il faut bien admettre celle de l'indépendance, puisque la souveraineté consiste précisément dans la faculté de pouvoir se déterminer librement, agir indépendamment de toute influence étrangère. L'indépendance de chaque État commence où finit la souveraineté des autres États, et n'a d'autres limites, comme la souveraineté même dont elle découle, que les principes supérieurs du droit. Or, c'est bien ce que reconnaissent la plupart des auteurs modernes. Au fond, la plupart se trouvent d'accord avec M. Pillet pour rejeter les conséquences que l'on pourrait déduire de l'indépendance absolue des États : supériorité des lois nationales sur la loi internationale, etc. Et, en la forme, il serait facile de trouver une formule sur laquelle tout le monde pourrait se mettre d'accord, celle par exemple donnée par Holtzendorff, d'après laquelle l'indépendance de l'État existe partout où elle n'est pas expressément bornée par quelque principe de communauté ou par les traités, formule que M. Pillet accepte en effet, et qu'il reproduit plus loin (p. 23) sous une forme peu différente.

Donc, au fond, peut-être y a-t-il moins de différence qu'on ne le croirait à première vue entre la théorie ancienne sur l'indépendance de l'État et celle de M. Pillet Mais sa critique présente cependant un grand intérêt, en forçant à se rendre compte de la véritable portée de ce mot un peu vague d'indépendance, qui peut être mal interprété, et alors donner naissance à des théories regrettables, comme celles que relève M. Pillet (V. p. 48 sq., difficultés relatives à l'extradition, à la navigation des fleuves internationaux, etc.). Il est bon de préciser que l'indépendance de

l'État, pas plus que sa souveraineté, n'est pas absolue, sans limites ; elle existe, mais seulement en tant qu'il n'est pas de principe du droit international ou de traité venant la restreindre. En d'autres termes, cette indépendance de l'État n'est autre chose que « le pouvoir de se mouvoir librement dans les limites fixées par le droit international » (p. 23). Mais, comme le fait très justement remarquer M. Pillet l'indépendance ainsi conçue est insignifiante comme principe méthodique, elle n'aide en rien à déterminer les rapports juridiques de l'État (p. 17, note 2).

Il faut donc, une fois abandonné ce principe d'indépendance dans lequel quelques auteurs ont cru à tort voir le principe fondamental du droit des gens, chercher ailleurs le principe de méthode auquel on pourra utilement recourir pour la solution des conflits internationaux. C'est à cette recherche qu'est consacrée la seconde partie du travail de M. Pillet Après la critique, la tentative de reconstruction, aussi originale et intéressante que la critique même.

Ce principe, destiné à remplacer le droit d'indépendance comme mode de solution des conflits internationaux, M. Pillet le fait dériver de la notion qui est le fondement même de la théorie de l'État, la souveraineté de l'État. Puisque la souveraineté est le caractère essentiel de l'État, la loi fondamentale du droit international public destiné à régler les rapports juridiques entre États devra être de respecter le plus possible cette souveraineté, sous quelque forme qu'elle se présente. Car la souveraineté a deux faces, deux aspects distincts : elle est intérieure, territoriale, ou au contraire extérieure, personnelle, en ce sens qu'il s'agit surtout dans cette seconde face de la souveraineté de droits revendiqués par l'État sur la personne de ses nationaux à l'étranger. Les conflits internationaux peuvent naître de questions intéressant soit la souveraineté intérieure des deux États en cause, soit leur souveraineté extérieure, soit la souveraineté intérieure de l'un et la souveraineté extérieure de l'autre. Ce dernier cas est le plus fréquent (navigation des fleuves internationaux, extradition, situation des nationaux d'un pays à l'étranger) ; c'est ici surtout qu'il faut bien se garder de toujours donner raison en principe à l'État dont la souveraineté intérieure est en jeu, comme on serait porté à le faire en partant d'un prétendu droit d'indépendance absolue de l'État, maître exclusif sur son territoire.

Mais quel va donc être le principe dont l'application permettra de donner une solution satisfaisante aux conflits survenus entre deux souverainetés ? Puisqu'avant tout il faut respecter le plus possible la souveraineté de chaque État, et que d'un autre côté on ne peut établir de hiérarchie entre États, tous étant égaux en principe, la seule règle possible sera de donner raison à celui qui a les plus grands intérêts en jeu dans le conflit survenu, les plus grands intérêts légitimes bien entendu, car M. Pillet fait passer le juste avant l'agréable ou l'utile, de sorte que sa théorie n'a rien de commun avec celle de Bentham et de ses disciples. De deux intérêts en jeu, on sacrifiera donc le plus faible, d'où le nom de *loi du moindre sacrifice* que M. Pillet donne à cette règle (p. 42).

Jusqu'ici la difficulté paraît n'être que déplacée. Si en effet il est relativement facile, en partant des principes reconnus du droit international, d'apprécier la légitimité des intérêts en cause, comment va-t-on pouvoir apprécier leur importance respective ? Est-il possible de trouver une commune mesure à des intérêts si divers ? Oui, répond M. Pillet, et c'est ici surtout que sa théorie paraît ingénieuse et nouvelle. L'État, comme tout être, accomplit un certain nombre de fonctions ; l'accomplissement de ces fonctions, c'est son but, sa raison d'être. Mais toutes ces fonctions (qu'il ne faut pas confondre avec les simples *moyens* par l'intermédiaire desquels il les accomplit (V. sur ce point p. 74), ne doivent pas être mises sur le même pied. Il est possible d'en apprécier l'importance respective, et il existe pour cela un principe directeur, le principe d'après lequel c'est le but qui crée et

en même temps justifie le droit. Suivant l'importance du but, l'importance de la fonction et par suite l'intérêt qu'a l'Etat à l'exercer, varient dans la même proportion. Or toutes les fonctions de l'Etat, dans leurs formes les plus variées, peuvent se ramener à l'un ou l'autre de ces trois buts,eux-mêmes d'importance distincte : l'Etat existe, il agit, il progresse. Avant tout chaque Etat a le droit — qui est aussi un devoir — de veiller à la conservation de son existence, puis le droit d'assurer le libre exercice de ses facultés, et enfin le droit de travailler autant que possible à leur développement.Il y a là une triple gradation ; suivant la différence de but,les diverses fonctions de l'Etat varient elles-mêmes en importance ; en cas de conflit entre deux fonctions distinctes,c'est la moins importante des deux qui doit céder le pas à l'autre en vertu de la loi du moindre sacrifice. Et M. Pillet ne se borne pas à poser des formules abstraites ; il en fait l'application à de nombreux exemples de conflits, choisis parmi les cas les plus discutés du droit international (pp. 48, 79 sq.) ; et dans chacun de ces exemples,l'application de sa formule mène aux résultats les plus satisfaisants. Donc, en principe, c'est au plus considérable des deux intérêts en jeu qu'il faut donner satisfaction ; s'il y a conflit entre intérêts de même nature et de même importance une solution transactionnelle sera seule possible.On peut citer comme exemple de ce genre la théorie de la neutralité, dont la plupart des règles ne sont qu'une transaction entre les droits opposés des belligérants et des neutres : il y aurait là comme une application instinctive de cette loi du moindre sacrifice, ou du plus grand respect possible de la souveraineté, principe fondamental du droit international public.

Telle est brièvement résumée, la très intéressante théorie de M.Pillet Il y a là, on le voit, une application ingénieuse au droit international public des doctrines d'Ihering et de Haenel sur le but créateur du droit. L'application de cette loi du moindre sacrifice serait souvent de nature à simplifier beaucoup la solution des conflits internationaux. Bien entendu, comme le fait lui-même remarquer M. Pillet, il ne s'agit pas là d'une panacée destinée à guérir tous les maux de l'humanité. Avec comme sans l'application de cette loi, les conflits internationaux se dénoueront souvent d'une façon peu conforme au droit, car ces conflits ne mettent pas seulement en jeu des droits et des intérêts, mais aussi les passions des Etats en cause. La loi du moindre sacrifice, pas plus que les règles actuellement reconnues du droit international, n'empêchera pas toujours l'emploi de la force par un Etat dans le cas où le droit de l'autre partie n'est pas douteux. Mais ce serait déjà un résultat considérable que de diminuer le nombre de cas où le droit est douteux, d'augmenter les chances d'entente entre des gouvernements de bonne foi, désireux de terminer un différend conformément aux règles de la justice et du droit.

Aussi ne sont-ce pas ces difficultés possibles d'application, indépendantes de la règle même, qui peuvent être reprochées à cette théorie. Mais il est une autre critique qu'on pourrait lui adresser, critique d'un tout autre genre, bien qu'il s'agisse encore d'une question de pratique. Cette critique consiste dans la très grande difficulté d'apprécier l'importance respective des intérêts en jeu, pour pouvoir ensuite leur faire l'application de la loi du moindre sacrifice. Non seulement, comme le prévoit M. Pillet, les passions des Etats en cause viendront presque toujours singulièrement compliquer cette appréciation ; mais, même en laissant de côté cet élément perturbateur pour ne s'attacher qu'à la règle même, l'appréciation des intérêts en litige sera souvent bien difficile à faire. La notion de but, d'où découlent les droits, c'est-à-dire les intérêts garantis par la loi internationale, est souvent bien vague ; l'appréciation de l'importance respective des diverses fonctions de l'Etat faite d'après cette notion du but sera donc elle-même bien difficile à établir d'une façon précise. Pour que la loi du moindre sacrifice fût facilement applica-

ble, il faudrait qu'il existât un classement par ordre d'importance des diverses sortes de fonctions de l'Etat, classement généralement admis, passé à l'état de règle reconnue du droit international. Tant que ce classement n'existera pas, il sera toujours facile à un Etat de prétendre que l'exercice de la fonction d'où provient la difficulté avec un autre Etat présente pour lui un intérêt au moins égal à celui que prétend exercer cet autre Etat.

Là peut-être est le point faible de la théorie de M. Pillet. Il est vrai que ce classement par ordre d'importance des fonctions de l'Etat peut être considéré surtout comme une œuvre de doctrine ; et à ce point de vue, les études du genre de celle de M. Pillet présentent le plus grand intérêt. Il est vrai aussi que, même en l'absence d'un classement de ce genre, mieux vaut une règle de conduite manquant un peu de précision que l'absence de toute règle, et surtout qu'une règle fausse, comme l'est le droit d'indépendance pris comme principe méthodique de solution des conflits. En résumé, on ne peut donc que louer sans réserve cette tentative de renouveler un sujet parfois considéré bien à tort comme épuisé, et reconnaître que les théories développées par M. Pillet sont très ingénieuses et font voir sous un jour tout nouveau une des plus graves questions du droit international.

L. LE FUR,
Agrégé à la Faculté de droit de Caen.

Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale.— Revue mensuelle, Lyon. E. Nicolas. Paris, Rousseau, abonnement 8 fr. par an.

Avec le changement du centre de gravité des études dans les Facultés de droit, il est né, précédant ou suivant ce mouvement, un si grand nombre de Revues d'économie politique et de sociologie, très justement estimées du reste, qu'on pouvait se demander s'il y avait vraiment, dans cet ordre d'études, encore place au soleil pour un nouveau périodique. — Cette place au soleil, une nouvelle Revue, à la fois économique et sociologique, vient pourtant de la revendiquer énergiquement, et, ce qui est mieux, elle vient de la conquérir. C'est que le périodique modestement intitulé : *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, ouvre des horizons nouveaux, n'empiète en rien sur ses frères aînés, en un mot ne fait pas double emploi ; bien au contraire, il vient combler une grosse lacune de la littérature économique ; dans le vaste plan de la division du travail, il vient s'emparer d'un chantier encore inoccupé. Née dans la capitale du travail et de l'industrie, dans un milieu où l'on exige de la science qu'elle donne tous ses résultats, non seulement la satisfaction de l'esprit, mais aussi les applications pratiques et utilitaires, la nouvelle Revue, dont l'inspirateur est M. Pic, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lyon, se propose un but tout différent de ses devancières. Les études qu'elle veut mettre au premier plan, celle qu'elle tient à cœur d'approfondir spécialement, ce sont les questions pratiques de législation ouvrière. Cette législation est, dans l'Europe entière, née d'hier, mais on sait que les institutions contemporaines sont toujours les plus mal connues. Toute cette branche nouvelle, poussant à pleine sève, s'est vite fait sa large place dans le droit de tous les Etats : mais la glose de tous ces textes, mais la littérature elle-même des questions ouvrières était malheureusement inaccessible aux principaux intéressés : elle était théorique et exclusivement scientifique, là où le caractère pratique était le plus désirable. C'est ce qu'a compris M. Pic, professeur de législation industrielle, auteur d'ouvrages qui font autorité dans la matière, véritable spécialiste en cette science d'autant plus difficile qu'elle est plus jeune, et que les principes en sont en voie de formation, ou encore à créer, son intention a été

de faire une œuvre avant tout vivante. Un droit vivant ne s'enseigne pas comme une législation morte : tout est ici dans les exemples qui naissent sous nos yeux. Voyons d'abord les résultats matériels, les espèces concrètes, et plus tard la science pure n'en pourra parler que plus sûrement. La législation ouvrière va suivre, longtemps après le droit commercial, une évolution parallèle : cette évolution sera hâtée si *ab ovo*, dès le début, des esprits vraiment scientifiques s'emparent des faits, encore un peu cahotiques, pour les classer et pour créer une véritable science nouvelle. Pour ce classement nécessaire, la revue dont nous parlons servira de fil conducteur : sa méthode est excellente, et, pour expliquer sa réussite, si Taine vivait encore, il placerait sa chère théorie de l'*influence du milieu*. Conséquence de la décentralisation intellectuelle, de la création des Universités provinciales, la nouvelle Revue fait preuve d'une indépendance d'idées qui est toujours une garantie d'originalité et de succès.

Mais ce que je trouve de plus original et de plus fier dans le nouvel organe économique, c'est qu'il entend se maintenir en contact direct avec ses lecteurs. La rubrique « Demande des renseignements et des conseils », outre qu'elle éclairera ceux qui ne pouvaient recourir jusqu'ici qu'aux lumières, souvent et forcément insuffisantes des journaux quotidiens, est aussi, par contre, parfaitement susceptible de créer, venant de bas en haut, un nouvau courant d'idées, qu'il sera intéressant de dégager scientifiquement.

I. Lameire

Agrégé à la Faculté de droit
de l'Université de Lyon

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

La Révolution française

Année 1896, Recueil mensuel, 20 francs. Paris, 3, rue de Furstenberg.

I. G. DUBOIS. — **La déchristianisation dans la ville et dans le district de Coutances**. — Janvier 1896.

L'auteur passe en revue les diverses mesures prises par la Convention ou ses délégués dans le département de la Manche pour détacher les populations des idées religieuses dans lesquelles elles avaient été élevées. Les membres des administrations locales, sincèrement attachés aux principes de la Révolution, résistent cependant dans maintes circonstances aux décisions prises par les conventionnels. La lutte religieuse poursuivie de la sorte depuis le vote de la Constitution civile du clergé jusqu'au 9 thermidor a-t-elle eu des résultats efficaces? M. Dubois ne le pense pas, et constate que les idées religieuses ont persisté chez la plupart des citoyens. Il fait observer du reste que les procédés employés, et les résultats atteints ne sont pas spéciaux au district de Coutances et que l'histoire s'est déroulée de la même manière dans bien des villes de France.

II. A. AULARD. — **La politique religieuse du Comité de Salut public.** — Février 1896.

On croit souvent que les violences exercées contre les prêtres et les catholiques par les représentants en mission l'ont été par ordre du Comité de Salut public. M. Aulard publie des lettres inédites qui prouvent l'inexactitude de cette manière de voir. Sans doute le Comité était l'adversaire de la religion, mais il répudiait « les violences anti-religieuses dont la masse de la France ne voulait pas ».

Il exhortait ses représentants à la tolérance, à la patience, à la prudence, leur conseillant seulement « d'éclairer l'homme de bonne foi que d'antiques préjugés aveuglent,.... de persuader, et de ne jamais violenter ».

III. G. DUBOIS. — **Le culte révolutionnaire à Coutances.** — Mai, juin, 1896.

M. Dubois, après avoir étudié dans un précédent article les mesures anti-religieuses prises, dans la Manche, par les représentants du Comité de Salut public, décrit les efforts de la Société populaire et de la Municipalité de Coutances pour remplacer les anciennes cérémonies religieuses. Rien ne fut négligé pour « enterrer le dimanche » selon l'expression d'un représentant ; cependant on n'obtint dans les villes qu'un « faible enthousiasme » et on se heurta dans les campagnes à de sérieuses résistances.

En vain prescrivit-on l'ouverture des magasins et l'assistance des enfants aux écoles pendant les ci-devants dimanches, en vain organisa-t-on une surveillance spéciale afin de connaître les citoyens qui observaient le repos pendant les jours de fêtes catholiques, en vain un arrêté de messidor an II vint-il décider que quiconque reconnaîtrait d'autres fêtes que le décadi serait regardé comme suspect; on n'obtient jamais une affluence générale aux réjouissances publiques et la

masse des citoyens ne participa jamais à l'allégresse que les administrateurs désiraient trouver chez leurs concitoyens. Après thermidor, les fêtes civiques tombèrent presque en désuétude ; la liberté des cultes fut proclamée ; les portes des prisons s'ouvrirent devant les prêtres ; les églises furent rendues au culte, et servirent à tour de rôle aux cérémonies catholiques et aux fêtes décadaires. La Terreur, malgré sa violence n'avait, pu exterminer le catholicisme.

IV. GUILLAUME. — **La liberté des Cultes et le Comité de l'Instruction publique.** — Juin, juillet 1896.

L'auteur ne se borne pas à retracer le rôle du Comité de l'Instruction publique en l'an II ; son étude plus générale embrasse un assez grand nombre d'incidents du mouvement populaire contre les Cultes qui se produisit à cette époque ; il étudie les débats auxquels ces incidents donnèrent lieu soit à la Convention, soit au sein des différents Comités. M. Guillaume recherche quel a été l'esprit des conventionnels en matière religieuse, et il croit pouvoir affirmer qu'ils ne se sont jamais départis de la neutralité la plus complète.

« L'intention de la Convention, disait Robespierre, est de maintenir la liberté « des cultes qu'elle a proclamée et de réprimer en même temps tous ceux qui en « abuseraient pour troubler l'ordre public. Elle ne permettra pas qu'on persécute « les ministres paisibles du culte, et, elles les punira avec sévérité toutes les fois « qu'ils oseront se prévaloir de leurs fonctions pour tromper les citoyens et pour « armer les préjugés ou le Royalisme contre la République ». Le Comité de l'Instruction publique ne cherchait pas à imposer ses vues en matière religieuse. Quand on lui envoyait des pétitions, des vœux, des projets de décret d'ordre purement religieux il se contentait de les classer et répondait que ce domaine n'était pas le sien. Une étude attentive des actes du Comité de l'Instruction publique et des autres comités de la Convention amène M. Guillaume à formuler cette conclusion : « Sauf quelques exceptions, les hommes de la Révolution mis « en présence des problèmes fondamentaux de la politique et de la philosophie les « ont abordés en général dans un esprit de modération scrupuleuse et leur atti- « tude en ces matières est souvent non celle de l'audace, mais celle de la timi- « dité ».

V. A. BRETTE. — **Les cahiers de 1789 considérés comme mandats impératifs.** — Août 1896.

On a souvent écrit que les députés du tiers en 1789 avaient résisté au pouvoir royal « par coup de tête et comme par malice ». M. Brette démontre que leur conduite n'a été que conforme à la volonté de leurs électeurs. Dans leur ensemble les cahiers de 1789 ont été faits pour lier les députés par de véritables mandats impératifs.

En premier lieu, la manière dont ils sont rédigés le prouve.

« Nous enjoignons » — « nous défendons » — « nous ordonnons » à nos députés sont des formules que l'on rencontre dans beaucoup de cahiers et qui montrent bien que les députés sont, comme le dit la noblesse du Roussillon : « des mandataires, les fondés de pouvoirs, les organes de la volonté publique ».

D'autre part, on relève dans les cahiers des mesures prises par les électeurs pour s'assurer que les députés tiendront aux Etats Généraux les engagements pris. Le député est surveillé par les commettants. Il prête serment de fidélité aux cahiers, souvent ces cahiers prononcent la révocation des pouvoirs octroyés pour le cas où le député n'aurait pas tenu ses promesses. La session finie, le député est astreint à rendre compte de son mandat ; quelquefois même, des « bureaux de correspondance » sont institués pour tenir l'électeur au courant de ce qui se fait à l'assemblée pendant la session.

Sans doute, toutes ces précautions ne sont pas prises dans tous les cahiers, mais elles le sont les unes ou les autres dans un grand nombre d'entre eux.

Les cahiers de 1789 donnaient donc à leurs députés des mandats impératifs lesquels portant ombrage à l'autorité royale furent interdits par l'article 6 de la déclaration lue par ordre de Louis XVI à la séance du 23 juin : « Sa Majesté ne « souffrira pas, contenait cet article, que dans les tenues suivantes d'Etats Géné- « raux, les cahiers ou les mandats puissent jamais être considérés commé impéra- « tifs, ils ne doivent être que de simples instructions confiés à la conscience et « à la libre opinion des députés dont on aura fait choix. ».

VI. FÉLIX MOURLOT. — **La convocation des Etats Généraux dans le bailliage de Vire. — Les Elections et les Cahiers du Tiers Etat.** — Octobre, novembre 1896.

L'auteur étudie l'application dans le bailliage de Vire des divers règlements royaux relatifs aux élections des députés en 1789. Il fait l'histoire des assemblées qui eurent à désigner un représentant. Cette partie du travail de M. Mourlot ne présente qu'un intérêt exclusivement local.

Plus général est l'intérêt de l'analyse que fait l'auteur des cahiers du Tiers État du bailliage de Vire. Ces cahiers réclament une réforme dans presque toutes les branches de l'administration publique. Ils demandent une Constitution fixant des limites à l'autorité royale et posant des bornes aux droits des sujets. Ils réclament la liberté individuelle et celle de la presse ; ils émettent le vœu que les Etats Généraux se réunissent à époques fixes et soient composés chaque fois de députés nouveaux avec mission de faire les lois et de voter l'impôt. Ils demandent que l'impôt soit supporté désormais par tous les citoyens et non pas seulement par le paysan, que les dîmes et les droits féodaux soient supprimés afin de soulager le roturier. Enfin ils voudraient voir les biens des religieux consacrés à l'établissement des hôpitaux dont le besoin se fait si vivement sentir et le clergé séculier, aimé du peuple des campagnes pouvoir, grâce à une augmentation de revenus, venir en aide aux misérables qu'il était jusqu'à lors impuissant à soulager.

LOUIS GRIMAUD,
Avocat à Grenoble.

PÉRIODIQUES ITALIENS

Nuova antologia. Rome.

D. ZANICHELLI. — **Il papa alla conferenza internazionale pol disarmo** *(Le Pape à la conférence internationale du désarmement)* (fasc. 16 février 1899).

On connaît la question qui s'est débattue particulièrement en Italie à propos de la conférence internationale dont le Tzar s'est fait le promoteur : le Souverain Pontife devait-il être invité à y prendre part ?

Le savant auteur, bien connu des lecteurs de cette Revue, aborde la question en la dédoublant : le Pontife a-t-il le *droit* d'être convoqué à la conférence dont il s'agit ? — S'il n'en a pas le droit, peut-il y être invité quand même ?

Pour avoir ce droit, le Pontife devrait être un souverain, un véritable chef d'Etat. Mais telle n'est pas sa position, si l'on s'en tient à la loi italienne sur les « garanties » pontificales : loi qui ne contredit pas aux règles du droit des gens, qui répond à la véritable condition du Saint-Siège, et qui a été implicitement ou explicitement reconnue par tous les pays qui conservent des rapports amicaux avec la Papauté et avec l'Italie. La loi des « garanties » a sans doute reconnu au

Pontife certaines prérogatives qui sont propres aux chefs d'États ; mais ce sont les garanties simplement *personnelles*, comme l'inviolabilité juridique, la plus sévère répression des crimes à son égard, les honneurs souverains, etc., et sans aucun rapport avec le corps dont le Pape est le chef. Par cela même que la loi lui attribue *certaines* prérogatives des souverains temporels, elle entend nier qu'il soit réellement un souverain au vrai sens du mot : au reste, pouvait-elle avoir d'autre intention, puisqu'elle découlait de la suppression du pouvoir temporel du Saint-Siège ?...

Tous ses articles confirment cette manière de voir. Le Pontife a la faculté de conserver le nombre habituel de ses gardes, mais la loi établit soigneusement qu'il ne s'agit pas d'une *armée* telle qu'en ont les Etats. Le Pontife a une dotation annuelle sur le budget italien, mais ce n'est pas une *liste civile*. Il a des palais, mais il n'en est pas le *souverain*. Même la défense d'entrer dans les lieux de demeure du Pontife ou de séance des conciles et des conclaves signifie qu'il ne peut s'agir d'un territoire *indépendant* ; car si telle avait été l'intention de la loi, elle n'aurait pas eu besoin de dire que les agents du gouvernement italien ne peuvent pas y pénétrer : aucune loi n'est nécessaire pour défendre à nos fonctionnaires d'exercer les actes de leur office en France ou en n'importe quel autre Etat.

Le Pape peut recevoir et accréditer des envoyés « qui sont traités, en Italie, comme les agents diplomatiques des puissances étrangères », et voilà encore une assimilation qui par cela même exclut l'identité. Du reste, le droit public moderne n'admet pas de souveraineté là où il n'existe pas d'Etat, c'est-à-dire de peuple organisé politiquement sur un territoire qui lui est propre. Aujourd'hui les rois ne sont des souverains que parce qu'ils sont des chefs d'Etats : si l'Etat manque, la souveraineté manque aussi. Par conséquent, le Pontife n'ayant pas d'*Etat* n'est pas un *souverain*, et dès lors il n'a pas le *droit* d'être convoqué à la Conférence.

Mais, puisqu'il jouit néanmoins de certaines prérogatives des souverains, peut-on dire qu'il y a là une absurdité juridique? Non ! il y a simplement une nouveauté juridique : quelque chose qui est *hors* du droit public traditionnel, mais non *contre* le droit public. A des conditions différentes, une organisation différente. Le monde moderne a opposé l'Italie au Pontife : elle a ôté à celui-ci la souveraineté temporelle, elle lui a garanti la souveraineté spirituelle ; et par cela même que les garanties sont constituées en vue de l'indépendance du Pontife comme chef de l'Eglise, on ne peut pas les étendre pour faire du Pape un souverain semblable aux chefs des autres États.

Cela posé, l'auteur passe à la seconde question. Si le Pape n'est pas un chef d'État, il est cependant le chef d'une religion qui compte plus de deux cents millions de fidèles : et puisqu'il s'agit d'une conférence pour la paix du monde, ne serait-il pas *bon* de l'y convoquer, au plus grand avantage de tous?

Si l'invitation eût été très clairement motivée ainsi, alors, observe M. Zanichelli, l'Italie n'aurait plus de raison pour s'y opposer; mais, en revanche, le droit international aurait raison de s'y opposer. Ferait-on place au chef d'une religion, pris précisément en cette qualité, après qu'on a tant travaillé pour dégager tout à fait les Etats des influences religieuses? Et pourquoi inviterait-on le chef de la religion catholique sans convoquer aussi les chefs des autres religions qui de même sont intéressés à la paix universelle? Le Sultan, la Reine d'Angleterre, l'Empereur d'Allemagne, le Tzar lui-même, qui sont aussi à la tête de différentes confessions, pourraient-ils permettre ce privilège au Pontife? Peut-être parce que la religion catholique est la plus nombreuse ; mais le nombre ne saurait donner un privilège en cette matière.

Au reste, le Vatican serait contraire lui-même à cette espèce de concession,

qui impliquerait une nouvelle confirmation de l'inexistence du pouvoir temporel.

Enfin, il n'est pas bon de mêler à un accord hautement politique un élément religieux qui n'est pas nécessaire et qui pourrait choquer les esprits libéraux du monde civilisé. Si le Pape prenait part à la conférence, le mysticisme politique qui a inspiré le Tzar dans son acte revêtirait un aspect menaçant, semblable à celui qu'eut la Sainte-Alliance au début de ce siècle.

Rivista internazionale. — Rome.

A. MALVEZZI. — **Il Senato e la Costituzione belga del 1893** (*Le Sénat et la Constitution belge en 1893*) fasc. août et septembre 1898.

A la fin de 1891 le mouvement dans le sens de l'élargissement du droit de suffrage se fit irrésistible en Belgique : aussi, d'un commun accord, les partis parlementaires s'engagèrent dans la révision de la Constitution, vieille de 60 ans. Mais bientôt apparut le désaccord sur les moyens à employer : les radicaux prônaient tout simplement le suffrage universel, les libéraux demandaient le régime capacitaire, le gouvernement voulait s'en tenir encore au régime censitaire tout en lui donnant, à l'instar de l'Angleterre, une base plus large dans l'occupation d'une maison d'habitation ; puis les conservateurs s'inspirèrent d'un autre principe, celui de la représentation des intérêts ou des classes sociales, pour la composition des deux Chambres à la fois. On sait que ce ne fut pas ce système, pas plus que les trois précédents, qui finit par triompher en Belgique et l'auteur retrace très fidèlement les diverses étapes, qui, de guerre lasse, amenèrent les constituants au vote plural.

Cette exposition donne à M. Malvezzi l'occasion de développer soigneusement la question d'une meilleure organisation du droit de suffrage, si bien qu'au dessus des arguments des orateurs belges, qu'il rapporte, on voit se dessiner ses propres préoccupations pour l'avenir du régime représentatif et ses propres penchants pour la représentation professionnelle de toutes les classes sociales.

Le problème a été posé depuis longtemps ; en tout pays les hommes soucieux de l'avenir s'en préoccupent comme d'une question fondamentale pour l'existence des institutions représentatives. On connaît les beaux livres de M. Prins en Belgique, de M. Benoist en France, de M. Persico en Italie ; on connaît les critiques adressées à la présente organisation du suffrage, critiques que, pour ma part, je crois irréfutables.

Jusqu'ici on demandait l'extension du droit de vote à tous ceux qui pensent et travaillent ; aujourd'hui on en est venu à comprendre que le droit de voter n'est rien, que le suffrage universel n'est rien, si le vote n'aboutit pas à quelque chose, c'est-à-dire à la représentation exacte du pays dans son Parlement. Il ne suffit pas, en effet, que le régime moderne soit *parlementaire* : il faut avant tout qu'il soit *représentatif*. Or voilà justement ce qui nous manque ; car les députés, élus pêle-mêle par la moitié plus un dans de vastes circonscriptions territoriales, ne peuvent que représenter des idées abstraites, des aspirations générales, des opinions politiques au sens indécis de ce mot ; de plus, leur élection est faite en réalité par des comités irresponsables, qui s'imposent à la masse des électeurs et lui ôtent toute liberté d'élire. On admet aujourd'hui que la société est un corps vivant composé d'organismes vivants ; et néanmoins, lorsqu'il s'agit d'élections, on croit être libéral en se cramponnant encore à la vieille solution simpliste de la moitié plus un, avec ses deux conséquences inévitables de l'annulation de la liberté électorale et de l'absence de tout caractère représentatif chez les élus.

Ainsi ces élections sont des luttes où l'enjeu est *tout* ou *rien*, et chaque parti

est mis en demeure de faire appel à tous les moyens, car ne pas vaincre c'est rester au dehors du Parlement pour de longues années. Le plus petit changement dans les forces respectives des combattants change les résultats de fond en comble, et l'édifice chancelle à chaque élection générale. Les électeurs indépendants, les électeurs qui pensent avec leur cerveau, sont obligés de s'abstenir ; de ceux qui votent, une seule moitié obtient le contrôle politique, car à elle seule elle élit tout le parlement ; ce parlement élu par une simple moitié se divise encore en deux parties, et la majorité gouvernementale n'est plus que du quart des électeurs ! Résultat : le Parlement ne représente pas le pays, et à peine est-il élu qu'on recommence à s'en méfier ; la vie parlementaire devient une espèce de mystère, au lieu d'être, comme le voulait Stuart Mill, un guide et une éducation pour le pays ; les changements de cabinet se transforment en un jeu auquel le pays ne s'intéresse que médiocrement.

Les critiques sont d'accord sur ces points, et de leur œuvre négative se dégage nettement le besoin de faire quelque chose pour que les Chambres soient la représentation du pays tel qu'il est, et non le résultat du hasard et du nombre. Mais quant aux remèdes, malheureusement c'est une autre affaire ! Plusieurs prônent à cet effet la représentation professionnelle, et M. Malvezzi montre avec complaisance comment on l'a bien défendue en Belgique, et comment elle est sortie des discussions avec tous les honneurs de la guerre.

Quant à moi, s'il m'est permis d'exprimer encore mes idées en cette occasion, je ne partage pas la manière de voir des écrivains qui prônent la représentation professionnelle. En effet elle est fondée sur le plus grand arbitraire, car c'est la loi, c'est-à-dire c'est la volonté d'un parti en majorité, qui détermine comme bon lui semble *quels* sont les intérêts à faire représenter, et quelle est leur *importance* en chaque circonscription vis-à-vis des autres. Prendra-t-on les termes classiques, terre, capital et travail ? ou bien grandes villes, communes ou campagnes ? Y verra-t-on les chambres de commerce, et celles de l'industrie et du travail ? Qui nous dira où nous arrêter en bonne justice ? Sera-t-il même suffisant de copier l'organisation de la ville libre de Brême où les électeurs sont divisés par profession en huit classes, dont l'une (celle des industriels) est encore fractionnée en dix sous-classes ? Et ne faudra-t-il pas revenir incessamment sur la loi électorale pour corriger la répartition à la lumière des expériences toujours changeantes ? Les partis ne seront-ils pas tentés d'y mettre souvent la main, en transportant dans ce champ, et même avec un peu plus de bonnes apparences, l'art des découpures électorales si bien connu quelque part pour les circonscriptions ?... Enfin, dans cette vie moderne si entremêlée, dans cette variété de problèmes, qui se posent au corps électoral à chaque renouvellement des chambres, ce sera donc la loi, qui assignera à chacun de nous sa profession, son intérêt, son penchant unique ?...

Je pense que l'organisation et la pondération du suffrage s'obtiendront mieux avec la réprésentation proportionnelle qu'avec la représentation des intérêts. Ici, chaque électeur se rallie à la profession, à la classe, à l'opinion, à l'intérêt qui l'attirent le plus à un moment donné, sans être enchaîné à l'un ou à l'autre, comme il se pouvait concevoir du temps des corporations d'arts et métiers ; ici chaque groupe électoral se forme comme il l'entend ; ici rien de blessant pour les idées de notre temps. Chaque intérêt, pourvu qu'il corresponde à *un* député, marche pour son compte, sans être forcé de se fondre et de se confondre dans la masse de son parti politique ; le choix des candidats n'est plus monopolisé par les comités, et devient un droit véritable des électeurs ; les élections sont sincères ; le parlement reproduit la photographie du pays ; le gouvernement revient

à la vraie majorité ; ce régime représentatif qui nous manque à présent est alors un fait accompli.

Giornale degli Economisti, Rome.

J. RACIOPPI, **Lo Stato d'assedio e i tribunali di guerra** (*L'état de siège et les conseils de guerre*) (fasc. d'août 1898).

Gouvernement, Chambres et Cour de cassation en Italie ont toujours retenu comme constitutionnel l'état de siège avec la juridiction militaire comme conséquence. Cependant, il est permis de contester cette interprétation ; car elle ne résiste pas à la critique.

Avant tout, notre *Statuto* renferme quatre articles qui y sont expressément contraires : l'art. 6, qui défend les décrets contraires aux lois ; l'art. 70, qui défend de déroger à l'organisation judiciaire autrement que par une loi ; l'article 71, qui défend de soustraire les citoyens à leurs juges naturels ; l'art. 36, qui permet au Gouvernement d'évoquer au Sénat, constitué en Haute-Cour de justice, les crimes de haute trahison et d'attentat à la sûreté de l'Etat, et, par cela même qu'il crée un tribunal d'exception pour ces crimes, défend d'en rechercher et d'en créer d'autres.

En second lieu, l'état de siège (inconnu à notre *Statuto* et à nos lois) ne peut pas être compris dans le pouvoir constitutionnel qui appartient au Roi, de déclarer la « guerre » : et le Code pénal militaire, qui détermine les effets juridiques de la déclaration de la guerre, ne peut pas aller jusqu'à comprendre l'état de siège politique. Car l'état de guerre, selon la lettre et l'esprit de ce code, concerne exclusivement la guerre dans le vrai sens du mot : et, on le sait, en matière pénale toute interprétation extensive est interdite.

En troisième lieu, on ne peut admettre non plus le « droit de nécessité » dont quelques-uns prétendent déduire le droit de proclamer l'état de siège au nom de besoins qui sont supérieurs à toute loi en vue du salut public. Il y a ici une confusion entre l'*Etat* et le *Gouvernement*. En effet, personne ne nie à l'*Etat* le droit de se défendre ; mais quels sont, quels doivent être les droits de l'*Exécutif* dans la mission qu'il a de maintenir la paix publique ? Ces droits sont tout simplement ceux de réprimer les émeutes même avec les armes, et d'arrêter et mettre dans l'impossibilité de nuire tous ceux qui résistent aux ordres légitiems de l'autorité. Voilà ce qui est *nécessaire*. Mais, il n'est pas *nécessaire* que l'Exécutif ait le droit de juger lui-même ceux qu'il arrête, car dans un régime constitutionnel c'est au pouvoir judiciaire d'appliquer le droit, comme c'est au législatif de déterminer ce que le droit doit être. Ainsi raisonnent les Anglais, qui sont notre modèle en droit public. Nos lois, telles qu'elles sont, suffisent assurément au maintien de l'ordre : que le gouvernement s'en tienne donc à la juste et même sévère application des lois, mais qu'il ne vienne pas les bouleverser, et, surtout, créer des tribunaux militaires ! Dans les crises, ce qui est urgent, c'est de réprimer les désordres et non de juger les individus arrêtés : juger, c'est fonction qui appartient aux tribunaux ordinaires de par la loi, non de par la confiance des ministres ; au surplus, ceux-ci peuvent bien substituer aux juges ordinaires le Sénat en Haute-Cour de justice, mais non les tribunaux de guerre, que la loi a créés exclusivement pour les militaires en temps de guerre et non pour les citoyens.

De quelque manière qu'on envisage la question, l'état de siège est donc contraire à nos lois.

Mais, admettons que le Gouvernement le prononce, comme il l'a fait plusieurs fois : n'aura-t-on pas un contrôle sur ses actes ? Oui, certainement ; notre régime

constitutionnel nous en offre deux, l'un politique par le Parlement, l'autre juridique par les Cours de justice. Examinons-les.

Si un décret du Gouvernement proclame l'état de siège, il est indispensable que ce décret soit présenté au Parlement le plus tôt possible ; et il ne suffit pas d'un simple ordre du jour de la Chambre, il est nécessaire qu'une véritable loi le ratifie. En effet, tout *décret-loi* fait naître deux genres de rapports : rapports entre le Gouvernement et le Parlement, rapports entre le Gouvernement et les citoyens. Or, en tant que l'acte est *politique*, l'ordre du jour de la Chambre peut suffire, mais en tant qu'il est *illégal* on ne peut pas se passer d'une loi, qui lui donne force de loi vis-à-vis des citoyens qui en ont reçu des dommages. Voilà la première garantie, la conversion en loi ; et cependant elle a manqué presque toujours en Italie.

Passons maintenant à la seconde. Quel est le devoir des Cours de justice vis-à-vis d'un *décret-loi* que les Chambres n'ont pas encore ratifié ? C'est de ne pas l'appliquer, car il n'est pas une loi, qui seule peut suspendre les autres lois ou dispenser de les appliquer. Juger autrement, c'est dénier toute valeur juridique à l'article 6 du *Statuto*, c'est déclarer que le *Statuto* n'est pas une loi. Eh bien ! notre Cour de cassation a méconnu ces principes, pourtant si élémentaires, de droit constitutionnel ; ainsi le reproche d'avoir troublé l'ordre juridique doit être adressé moins au pouvoir exécutif qu'au pouvoir judiciaire, qui ne s'est pas opposé comme c'était sa mission, à la violation des lois du pays.

On a dit : mais le pouvoir judiciaire ne doit pas s'immiscer dans l'*opportunité politique* des décrets-lois. Oui sans doute : le jugement sur l'opportunité appartient exclusivement au pouvoir législatif ; mais tant que celui-ci n'a pas eu le loisir d'en juger, le décret-loi est-il juridiquement une loi, ou bien un décret contraire à la loi ?... Si donc le pouvoir judiciaire applique le décret-loi « pour ne pas préjuger la future décision du pouvoir législatif », il la préjuge cependant, car il en vient à juger lui-même de l'opportunité politique de l'ordonnance puisqu'il l'admet comme démontrée et hors de question ? Si le juge applique le décret-loi comme une loi, c'en est fait de la distinction fondamentale qui différencie le régime constitutionnel du régime absolu : le gouvernement, alors, supprime le Parlement, et reste maître de l'interroger quand bon lui semble ; et si le Parlement refusait sa tardive approbation, le judiciaire se trouverait avoir rendu des arrêts sans base légale, qui néanmoins resteraient irrévocables. Si, au contraire, le juge refuse d'appliquer les décrets-lois non encore ratifiés par le Parlement, voilà alors le Gouvernement mis en demeure de convoquer tout de suite les Chambres. Ainsi sont conciliés les droits de l'Exécutif avec ceux du Législatif, et l'ordre légal respecté avant tout par les pouvoirs publics eux-mêmes.

Les défauts de la pratique italienne sont imputables au pouvoir judiciaire. Si celui-ci avait compris son rôle, on ne devrait pas se soucier de l'état de siège et en général des décrets-lois. Mais puisqu'il n'en est pas ainsi, il faut qu'on vote enfin une loi sur les décrets-lois, pour en déterminer clairement les effets juridiques vis-à-vis des citoyens et des Cours de justice.

M. SIOTTO-PINTOR. — **Aggiunte e modificazioni alla legge elettorale politica** (*Additions et modifications à la loi électorale politique*) (fasc. de février 1899).

Le 19 novembre dernier notre honorable ministre de l'intérieur (Pelloux) présentait à la Chambre un court projet de modifications à la loi électorale : inéligibilité pour trois ans du député dont l'élection a été annulée pour faits de corruption qui lui sont imputables ; suspension de la représentation aux arrondissements dans lesquels, deux fois de suite on a dû aunuler l'élection pour corruption ou

bien pour inéligibilité de l'élu ; suspension du droit de prêter serment pour tout député élu au cours d'une législature jusqu'à sa validation.

M. Siotto-Pintor critique à fond ces dispositions, dont le caractère pénal saute aux yeux, et dont les conséquences probables seraient tout à fait opposées aux désirs de ceux qui les prônent.

Peut-on admettre, au point de vue du droit, le châtiment de toute une circonscription électorale ? Non, car un grand nombre de citoyens perdraient leur droit de représentation à la Chambre, pour un fait imputable personnellement aux violents ou aux corrupteurs : ce qui revient à dire qu'on prononcerait une peine, telle que la suspension d'un droit politique de premier ordre, contre des milliers d'individus tout à fait innocents. Et puis, même pour ceux qui ont aidé à l'élection de l'inéligible, quel est donc le crime dont ils se sont rendus coupables ? Un simple crime d'opinion, qui ne peut plus exister de nos temps! D'autant plus que ce prétendu crime est sans aucune conséquence : car il y a des moyens d'annuler les élections corrompues et celles des individus inéligibles et de punir comme on doit les individus qui personnellement se sont rendus coupables de crimes dans le cours des opérations électorales.

Quant aux autres dispositions du projet, est-il admissible que, par cela seul qu'une élection a été entachée de fraude, une loi déclare *a priori* que les suivantes devront l'être, et que par conséquent elle ôte l'éligibilité à un citoyen sur un simple soupçon ? Est-il admissible (comme le projet le déclare) que cette inéligibilité du candidat soit déclarée lors de sa deuxième élection par l'assemblée électorale, tandis que le droit de vérification des pouvoirs est une indispensable garantie du Parlement, et par cela un *droit de la Chambre* ? Et si c'est le corps électoral qui fait le député, sous la simple condition *résolutoire* de l'annulation éventuellement prononcée par la Chambre, si la présomption est et doit être pour la validité, sauf la preuve contraire, peut-on admettre que les élus au cours de la législature doivent attendre à la porte, tandis que les élus aux élections générales entrent, comme ils doivent, tout de suite au Parlement ?

De quelque côté qu'on le regarde, le projet est donc absurde au point de vue du droit. Mais, du moins, est-il politique et opportun ? Il ne l'est pas non plus, riposte l'auteur, tandis qu'il condamne à l'inaction les électeurs et les candidats des élections législatives, il oublie que ces mêmes citoyens ont aussi des droits dans le champ des élections des provinces et des communes ; en sorte qu'on doit s'attendre à ce que les « élections de protestations » ne finissent pas : elles changeraient de forme, car on se servirait des élections administratives pour affirmer les sentiments qu'on ne pourrait plus affirmer dans les élections politiques. Ainsi le but n'est pas atteint, ce qui montre encore une fois comment on étudie et rédige les textes législatifs ! Mais, au fond, même les « élections de protestations » sont une indication de l'opinion publique, de l'état du pays ; quand même on pourrait les supprimer, ce serait se priver volontairement des lumières indispensables que tout gouvernement doit être content de rencontrer de temps à autre sur sa route ; ce serait convier les ennemis et les mécontents aux machinations ténébreuses et sectaires, et déclarer qu'on en appelle à la violence, ne pouvant pas vaincre par la raison.

Ce n'est pas avec des expédients de ce genre, conclut l'auteur, qu'on remédie au malheur d'un pays. S'il y a des corruptions ou des violences dans les élections, c'est qu'il y a quelque chose qui ne marche pas dans les conditions du peuple. Un législateur digne de ce nom doit donc chercher à panser les maux réels, et non s'adonner à des artifices qui ne peuvent que surexciter le malaise.

La giurisprudenza italiana. — Turin.

F. CAMMEO. — **Lo Stato d'assedio et la giurisdizione** (*L'État de siège et la juridiction*). — (fasc. de novembre 1898).

Les graves événements de 1898 ont donné chez nous naissance à maints écrits sur l'état de siège. J'ai résumé celui publié par le *Giornale degli Economisti* ; je vais maintenant en résumer un autre, qui étudie très complètement et avec force détails l'état de siège au point de vue de la compétence et de la procédure criminelle.

La première question qu'aborde M. Cammeo concerne la légitimité des tribunaux militaires. Par de savantes recherches sur la distinction à faire entre l'état de siège en temps de rébellion interne et en temps de guerre effective, et par une autre distinction entre les effets de police et les effets juridictionnels de l'état de siège politique, il arrive aux conclusions suivantes : Comme il n'existe pas de loi qui règle en Italie l'état de siège politique, l'acte du gouvernement qui le proclame, est illégal, du moins quant à la création des tribunaux militaires. Même si on croit que l'état de siège politique est réglé par le code pénal militaire, les tribunaux militaires sont illégaux, car le droit du pouvoir militaire d'émettre des « bans ayant force de loi » ne peut pas aller jusqu'à troubler l'ordre des juridictions en dépit du texte si explicite et formel de l'art. 71 du *Statuto* et de l'art. 9 du code de procédure criminelle. Le cas échéant, il doit suffire de faire application de l'art. 36 du *Statuto*, qui prévoit bien une juridiction exceptionnelle : le Sénat constitué en Haute Cour de Justice.

La deuxième question traité par l'auteur concerne les rapports entre la prétendue juridiction militaire, et la juridiction ordinaire. En admettant que le fonctionnement des tribunaux de guerre en état de siège politique soit légitime, y a-t-il un remède juridique contre les arrêts qu'ils rendent ? Notre jurisprudence a admis qu'il y a recours à la Cour de cassation — mais seulement pour incompétence ou excès de pouvoir, et non pour violation de la loi !

Si la Cour de cassation est créée pour garantir l'observation de la loi, comment peut on distinguer entre les lois de forme et celles de substance ? Si elle est le juge suprême des conséquences entre les tribunaux ordinaires et les juridictions spéciales, pourquoi ne le sera-t-elle pas lorsqu'il s'agit des tribunaux de guerre?... Donc, la solution suivie chez nous n'est pas acceptable.

L'auteur aborde enfin une troisième question, et c'est la partie la plus intéressante de son travail : peut-on appliquer les dispositions extraordinaires de compétence et de procédure aux crimes commis avant la proclamation de l'état de siège ? Notre Cour de cassation l'a affirmé, parce que les lois de procédure sont rétroactives par essence ; et parce qu'il serait injuste que les auteurs des faits, qui ont déterminé et rendu nécessaire l'état de siège, puissent se dérober aux sévères prescriptions de ce dernier. Mais l'auteur repousse très énergiquement cette dernière considération, qui est toute d'opportunité, et par conséquent dénuée de valeur juridique. D'autre part, si on l'admet comme vraie, on en vient à admettre que les prescriptions de l'état de siège sont « plus sévères » c'est-à-dire qu'elles ne sont pas de simples modifications de procédure : et alors il faut se souvenir que dans le cas de conflit entre deux lois pénales on doit appliquer la plus douce ; ainsi la prétendue rétroactivité n'est pas admissible.

Malheureusement, les maximes accueillies en cette matière par la Cour de Cassation en 1898 sont plus rigoureuses que celles accueillies par la même Cour en 1894 ; c'est une caractéristique de l'état de siège que d'être appliqué chaque fois avec plus de rigueur que la fois précédente. On y remarque un progrès à rebours, qui, au point où les choses en sont venues, rend absolument nécessaire chez nous une loi régulatrice de cette terrible matière.

Archivio giuridico. — Modena.

A. MORELLI. — **Che cosa sono le libertà civili ?** *(Ce qu'est la liberté civile).* (fasc. de janvier-février 1899).

Nous appelons droits de liberté civile les droits de liberté personnelle, de domicile, de culte, de presse, de réunion, d'association, etc. et nous disons « libertés *civiles* » pour les distinguer des « libertés *politiques* », ou formes de participation des citoyens au gouvernement de la chose publique. Or, il y a lieu de se demander : de tels droits de liberté civile sont-ils des droits subjectifs des individus ? S'ils le sont, constituent-ils une catégorie spéciale des droits subjectifs, ou bien doit-on les comprendre parmi les droits publics, ou parmi les droits privés ?

On sait que des écrivains allemands soutiennent qu'il n'existe aucun droit public subjectif. Gerber dit : ce que chacun de nous acquiert, lorsque l'État se trace lui-même des limitations vis-à-vis de la presse, des cultes, des réunions, etc., ce ne sont pas des droits individuels, mais une certaine liberté de mouvement pour le plus grand bien commun : dans ces cas, l'Etat ne crée pas des droits subjectifs, mais il se donne simplement des normes ou règles de droit objectif ; donc ces « libertés » ne sont pas des droits des individus, mais simplement des effets réflexes du droit de l'Etat. Ce ne sont pas des droits, ajoute Laband, parce qu'ils n'ont pas d'objet.

Raisonnant de la sorte, affirme M. Morelli, on change le point du débat. Sans doute des *normes objectives* que l'État donne à son gouvernement ne sont pas des facultés, des droits subjectifs attribués aux individus ; mais puisque de ces normes découle une certaine liberté d'action garantie aux différentes facultés de l'individu, cette sphère libre que l'État attribue aux citoyens, ne donne-t-elle pas lieu à de véritables droits subjectifs pour ceux qui peuvent en jouir ? Qu'on se garde de confondre la *forme* avec la *substance* de l'autolimitation que l'État librement s'impose : pour que cette autolimitation existe, il n'est pas nécessaire qu'elle soit toujours expresse, et lorsqu'en apparence elle manque, elle est en réalité toujours impliquée dans la concession ou la reconnaissance des droits. Toutes les lois qui reconnaissent des droits limitent par cela même le pouvoir public ; toute attribution de droits repose sur une limitation explicite ou implicite de l'État par lui-même. Si l'affirmation des auteurs allemands était vraie, il n'existerait aucun droit subjectif.

Dira-t-on que l'autolimitation de l'Etat est différente dans les deux cas ? dans le cas des véritables droits subjectifs, ceux-ci sont *la cause* de l'autolimitation ; les libertés civiles, au contraire, n'en sont que *l'effet*. Mais on ne peut pas faire dépendre la nature juridique d'une faculté individuelle quelconque des motifs qui peuvent avoir conduit le législateur à créer la norme objective d'où cette faculté découle ; une différence pourrait seule dériver du caractère intrinsèque des facultés dont il s'agit, et il n'y en a aucune, même formelle ou extérieure. Et puis, pourquoi donc l'Etat se limiterait-il dans son action ? La limitation serait-elle un but à soi-même ? La garantie existerait-elle indépendamment de l'objet garanti ?...

Dira-t-on que dans l'un des cas l'autolimitation est volontaire, et dans l'autre nécessaire ? Mais dans toutes ses actions l'Etat se détermine (et il n'en pourrait être autrement) sous l'influence de la vie extérieure, de l'ambiance, des circonstances de temps et de lieu ; et pourtant, on ne peut pas dire, par cela seul, que sa volonté cesse jamais d'être libre.

Dira-t-on encore que le droit a pour caractère la précision, et que cette précision manque aux libertés civiles, dont on ne possède pas encore une classification qui soit complète ? Mais d'abord, il en est qui sont très juridiquement déterminées

et réglées : celles-ci, du moins, on les pourrait bien reconnaître comme des droits subjectifs. Mais la vérité est que ces libertés sont toutes déterminées juridiquement, sinon d'une manière positive, du moins négativement, moyennant les sanctions pénales prononcées contre ceux qui voudraient les violer. Si le droit subjectif est « une faculté juridiquement reconnue on non méconnue par l'Etat », on ne peut nier le nom de droits aux libertés civiles. S'il est « une faculté de vouloir », on ne peut le leur nier non plus, puisque dans les libertés civiles ce sont les individus qui veulent, sous la garantie de l'Etat. Si enfin c'est (comme le savant auteur le préfère) « une faculté de vouloir reconnue juridiquement pour la protection d'un intérêt », cette dénomination de droits ne peut leur être déniée non plus, puisque toutes les libertés civiles impliquent l'idée d'un intérêt (matériel ou moral) protégé par l'Etat dans les codes, dans les lois, dans la constitution, dans l'organisation des pouvoirs.

Mais, objectera-t-on, pour qu'un droit soit subjectif, il lui faut, non une garantie générale ou indirecte, mais une garantie spécifique, la possibilité de le défendre par une action judiciaire. Or, riposte l'auteur, il est vrai que les constitutions se limitent en général à la pure énonciation des libertés civiles, et que la défense juridique de ces libertés n'est pas encore parvenue chez nous au degré de perfection qu'elle a atteint chez les anglo-saxons. Toutefois, la sanction pénale ne manque à aucune de ces libertés ; même l'action civile, tantôt devant le juge ordinaire, tantôt devant un juge spécial, ne manque pas entièrement ; au surplus, on admet pour les citoyens le droit de résistance aux ordres illégaux des agents du Gouvernement.

Donc, l'auteur conclut, qu'à quelque point de vue qu'on les regarde on ne peut pas refuser aux libertés civiles la qualité de droits subjectifs.

Mais les classera-t-on parmi les droits civils ou parmi les droits politiques ? M. Morelli repousse très justement (si je ne me trompe) la manière de voir de P. Rossi qui divisait les droits subjectifs individuels en trois groupes : civils, publics et politiques. Non que la raison de la distinction en deux groupes soit que les droits civils sont ceux dont tous les hommes jouissent, tandis que les droits politiques sont donnés sur la base d'une capacité particulière : car tous les droits sans exception sont subordonnés à des conditions de capacité. La raison est que les droits politiques concernent l'organisation et la vie de l'Etat, sont des moyens pour un but donné, sont l'explication de la souveraineté du corps politique, tandis que les droits civils concernent le développement de la personnalité individuelle, ont pour but directement le bien de celui qui les possède, sont des limitations à l'action des pouvoirs publics. Les uns se posent comme une conséquence, un reflet du droit de l'Etat ; les autres se posent comme une reconnaissance des facultés naturelles des individus.

Cela étant, les libertés civiles doivent-elles être classées parmi les droits politiques ou parmi les privés ? L'auteur repousse l'idée courante et affirme très nettement qu'elles sont de vrais droits privés. Puisque l'objet des droits politiques est une utilité publique, tandis que celui des droits privés est une utilité individuelle, il s'ensuit que toute faculté de vouloir juridiquement reconnue à un sujet, si elle a pour but la protection d'un intérêt qui dépend de l'explication de la personnalité humaine, est un droit subjectif privé et non politique.

A l'appui de cette déduction, que M. Zanichelli, a qualifiée naguère comme « plus hardie qu'acceptable », M. Morelli fait suivre une intéressante démonstration que je regrette de ne pas pouvoir resserrer dans le court espace dont maintenant je dispose. Je passe donc à la conclusion du savant auteur : au point de vue juridique, il n'y a pas une « liberté politique » et une « liberté civile », mais il y a des formes de gouvernement, d'une part, et, de l'autre, *la liberté*. Elle com-

prend tout l'ensemble des droits privés, considérés par rapport à la souveraineté, au droit de l'Etat, et, comme la théorie de la souveraineté est la pierre fondamentale du droit public, la théorie de la liberté est la pierre fondamentale du droit privé. Regarder et régler comme des droits privés toutes les libertés de l'individu, les garantir toutes par des mesures efficaces de droit public, voilà l'idéal de la perfection juridique pour l'Etat moderne.

Rivista scientifica del diritto, Rome.

E. PASCALE. — **L'amministrazione della giustizia in rapporto alle condizioni generali del paese** *(L'administration de la justice par rapport aux conditions générales du pays)* (fasc. août-décembre 1898).

Il s'agit du discours que l'éminent sénateur Pascale, procureur général à la Cour de cassation de Rome, a prononcé pour l'ouverture de l'année judiciaire. La haute personnalité de l'orateur, le lieu, l'occasion de son discours, lui prêtent une importance de premier ordre.

Dans notre temps si démocratique, commence t-il, le sentiment du respect s'est affaibli : il n'y a plus aucune institution qui soit respectée, le pouvoir judiciaire pas plus que les autres. Le voilà donc aujourd'hui devant la démocratie, comme autrefois il se trouvait vis-à-vis des gouvernements absolus : les exigences sont les mêmes bien que les méthodes soient différentes ; alors on destituait les juges, maintenant on les diffame.

Mais avant de condamner, dit-il, n'oublions pas les grandes difficultés qui entourent à présent les magistrats, elles viennent particulièrement de la nouveauté et de l'ampleur des matières que le nouveau droit public ouvre à la compétence des tribunaux, et de la multiplicité des lois qui s'enchevêtrent, se contredisent, s'accumulent de tous côtés, rendant l'œuvre des interprètes difficile, la jurisprudence oscillante, l'autorité des arrêts incertaine. C'est par cela que la magistrature se trouve nécessairement exposée à l'accusation d'ignorance et plus encore à celle d'injustice, même lorsqu'elle accomplit strictement son devoir ; car, si elle applique des lois impopulaires, le blâme en remonte, non au législateur, mais au juge. On l'a aussi accusée de partialité, de dépendance vers le gouvernement ; mais la statistique détruit cette affirmation, car elle montre l'administration publique succombant dans ses demandes en justice, précisément dans les mêmes proportions que les particuliers. L'humble magistrature italienne supporte avec une rare abnégation la médiocrité de son état et reste non contaminée parmi les convoitises et les dissipations de la vie présente.

Plus retentissantes encore sont les accusations portées contre la juridiction pénale. Les uns se plaignent de sa sévérité, les autres de son indulgence ; ici, on prétend qu'elle est trop tendre à l'intérêt social, là qu'elle se préoccupe trop des droits des accusés ; et il s'ensuit que la magistrature, dénoncée comme un instrument du pouvoir politique, de temps à autre est jetée de par ce pouvoir même, et alors on l'invoque, après l'avoir outragée. Les vices des lois, les vices du pays, ne seraient-ils donc que des vices du pouvoir judiciaire?...

Si le milieu où vit la justice est mauvais, si les lois ne sont pas bonnes, on ne doit pas s'en prendre au pouvoir judiciaire. En effet, celui-ci est par excellence un pouvoir conservateur ; et, bien que par la jurisprudence il précède parfois le mouvement législatif, en règle générale il ne peut qu'appliquer les lois telles qu'elles sont. Or, des événements récents nous montrent qu'il y a lieu de reviser quelque chose dans les lois de notre pays.

Ainsi, la liberté d'association doit être mieux réglée en Italie. Tous les pays civilisés en ont connu les périls et ont cherché à les atténuer ; nous, au contraire,

nous en sommes à ce régime que le pouvoir politique sans mandat expres, sans règle, sans frein de loi, reste le maître absolu des aspirations et peut à son gré les laisser trop libres ou trop les restreindre. Voilà un état de choses bien anormal, qui réclame une loi sage et précise comme garantie du droit et comme limite aux abus, afin d'éliminer pour l'avenir une des causes principales des faits qui troublèrent notre pays en 1894 et en 1898.

On connaît, reprend l'orateur, les conséquences de ces faits : état de siège, dictature militaire, tribunaux de guerre ; là encore nouvelles accusations contre le pouvoir judiciaire qui n'avait pas déclaré inconstitutionnels les actes du gouvernement. Mais une longue et générale « habitude » a désormais fixé la légalité de ces actes. Une fois l'état de siège déclaré, les tribunaux militaires « en découlent nécessairement », car l'état de siège est « assimilable » à l'état de guerre qui est régi, lui, par une véritable loi, le code pénal militaire. Que pouvaient donc faire les magistrats ? *Dura lex, sed lex* ; le devoir du juge c'est tout simplement d'appliquer la loi. Et pourtant la Cour de cassation n'a pas manqué d'en tempérer la rigueur par le seul moyen qui était à sa disposition, c'est-à-dire en admettant le recours contre les arrêts des tribunaux de guerre pour incompétence ou excès de pouvoir. Il s'élève ici des questions très graves, sur lesquelles les jurisconsultes ne sont guère d'accord avec la Cour suprême. Donc ici encore il faudrait une loi, pour régler enfin cette « extrême et malheureuse défense de la société » qu'on nomme l'état de siège. Pour une loi de la sorte, il restera toujours au Gouvernement un pouvoir discrétionnaire sous le seul contrôle de la responsabilité politique devant les Chambres : mais du moins, l'exercice d'une faculté légale n'aura plus, comme à présent, l'aspect d'un abus du pouvoir.

Toutefois, si des lois sur les associations, sur la presse, sur l'état de siège sont nécessaires, on ne doit pas croire qu'elles suffiront à ramener l'ordre et la paix publique, si on n'arrive pas, en même temps, à faire disparaître, du moins à atténuer les causes morales et économiques de nos malheurs. La première réforme qui s'impose, c'est la correction des mœurs, la guerre à l'immoralité qui s'avance par tant de côtés, contre laquelle l'œuvre de la justice primitive n'est pas plus suffisante que l'œuvre des médecins contre une triomphante épidémie. Non moins grave est le problème économique, qui pour une partie de notre pays est la misère, *malesuada fames*. Il faut diminuer et réformer les impôts, restreindre les dépenses publiques, réveiller l'activité économique dans toutes ses manifestations. Mais on ne peut y songer que si le pays jouit de l'ordre à l'intérieur et de la paix à l'extérieur. Souhaitons donc la paix et la concorde à notre chère patrie ; souhaitons-lui justice en tout et pour tous ; souhaitons la paix entre les nations ; et que la haute pensée, qui tout à l'heure inspirait à un puissant monarque la convocation d'une conférence pour le désarmement, soit comme la lueur qui ferme un siècle malheureux et en salue un autre meilleur !

Il Filangieri. — Milan.

A. FERRACCIU. — **Le guarentigie parlementari durante lo Stato d'assedio** (*La garantie parlementaire pendant l'état de siège*) (fasc. mars 1899).

Voilà encore un mémoire qui trouve son explication dans les faits de l'année passée, et qui, au reste, est d'autant plus intéressant qu'il aborde particulièrement un point obscur de notre droit public.

Pendant l'état de siège, la garantie constitutionnelle des membres du Parlement contre les arrestations hors le cas de flagrant délit est-elle suspendue comme il en est des garanties constitutionnelles des simples citoyens ? Telle est la question. Nos écrivains ne l'ont jamais approfondie et notre droit parlementaire est muet

à ce propos, car il y a bien eu des arrestations de députés en temps d'état de siège en 1862, 1894 et 1898, mais on les a toujours justifiées comme ayant eu lieu en cas de flagrant délit, et, par suite, sans que la prérogative soit atteinte. La question est donc presque neuve en Italie.

L'auteur commence par affirmer que l'état de siège est parfaitement constitutionnel, même en Italie où la loi est absolument muette à cet égard, puisque son fondement juridique est dans le « droit de nécessité ». Et, comme il combat à ce propos l'opinion contraire que j'avais exposée dans l'écrit résumé plus haut, qu'il me soit permis de rectifier en peu de mots l'interprétation donnée à ma thèse. Il ne méconnaît pas que l'*État*, du fait de sa souveraineté, peut prendre légalement telle résolution que bon lui semble ; et par conséquent ce prétendu droit de nécessité ne serait qu'un aspect particulier de sa souveraineté qui ne souffre pas de bornes juridiques. Mais je distingue dans l'État un Gouvernement, les pouvoirs Législatif, Exécutif et Judiciaire, et je tiens à la distinction des fonctions entre les trois branches, car autrement le régime ne serait pas constitutionnel (1). Or, j'affirme que l'*État* peut toujours prendre les mesures qu'il estime nécessaires ou convenables, mais, s'il est constitutionnel, il ne peut le faire que dans les formes légales, c'est-à-dire par des lois (compétence du Législatif), l'Exécutif gardant le droit de porter les ordonnances dans les limites de ces lois, et le Judiciaire ayant l'office de protéger les frontières entre lois et ordonnances, entre autorités et autorités, entre citoyens et autorités, entre citoyens et citoyens. En somme, je ne nie pas le droit de nécessité, car il est compris dans la souveraineté ; ce que je nie, c'est que ce droit puisse être exercé par l'Exécutif, surtout lorsque la loi ne le lui a pas déféré.

Mais laissons là cette question. Puisque l'état de siège existe, ce dont il s'agit, c'est de savoir quelles sont ses conséquences juridiques puisqu'il est si peu « constitutionnel » qu'on ne sait pas au juste ce que le mot signifie ! Or, il est certain que l'état de siège n'implique pas nécessairement la suspension de *toutes* les garanties constitutionnelles, ce qui reviendrait à dire que *toute* la constitution pourrait être suspendue. La question donc se résout à voir, si parmi les garanties suspendues est comprise, oui ou non, celle qui protège les députés.

M. Ferracciu reconnaît que l'immunité parlementaire existe moins en vue de protéger les députés contre les menaces éventuelles d'un Exécutif audacieux, ou d'empêcher que les Chambres soient privées de la présence de leurs membres sans en connaître les motifs que comme une garantie nécessaire de l'indépendance de l'un des organes constitutionnels, le Parlement, de même que l'indépendance du Gouvernement est protégée dans la personne du chef de l'État, et celle du judiciaire par l'inamovibilité des juges. C'est là, je le pense moi-même, la vraie justification de cette garantie, dont l'acquisition si pénible en Angleterre doit nous mettre en garde contre ceux qui de nos jours la traitent dédaigneusement comme une chose vieillie.

Cela étant, l'auteur conclut que la déclaration de l'état de siège ne peut pas amener implicitement la suspension de l'immunité parlementaire, puisque l'état de siège concerne les citoyens, et non le pouvoir constitutionnel de l'État. Toutefois, si l'état de siège est une exception et doit se limiter à cela seul qui est indispensable, il se peut bien que dans des cas absolument extrêmes il y ait comme « une exception dans l'exception » et alors, pour droit de nécessité, l'immunité parlementaire pourrait-elle aussi être suspendue. Cependant, cette suspension étant exceptionnelle ne saurait se présumer : elle ne peut se vérifier que si le

(1) Je prends la liberté de rappeler ici mon récent livre « *Forme di Stato e forme di Governo* » Rome, 1898.

décret de proclamation de l'état de siège le déclare expressément. Donc, conclusion de l'auteur, quant à la substance, la suspension ne peut s'admettre que dans les cas les plus graves ; quant à la forme, elle ne le peut, que si le décret royal le dit préalablement de manière explicite.

A cette conclusion j'aurais quelque chose à opposer. Au point de vue juridique, elle ne nous dit rien, avec ses cas plus graves et moins graves, avec ses exceptions et ses exceptions dans l'exception. Et on ne comprend pas pourquoi le décret devrait rappeler expressément la suppression de la garantie parlementaire, quand il suffit de la simple déclaration d'état de siège pour amener, par cette formule si générale, toute une série de suspensions de garanties constitutionnelles non moins sacrées que celles qui protègent les élus du peuple.

Je pense que la question dont il s'agit, au fond, est d'une importance et d'une difficulté bien moins grandes qu'il ne semble de prime abord. Ce qu'au point de vue juridique on doit affirmer de la manière la plus absolue, c'est tout simplement que l'état de siège ne peut pas suspendre l'immunité, parce qu'il concerne les rapports entre Gouvernement et citoyens, mais non ceux entre le Gouvernement et les autres pouvoirs constitutionnels de l'Etat. Voilà ce qui est nécessaire et suffisant à affirmer, sans s'arrêter à aucune distinction ou exception qui infirme la règle, d'autant plus qu'il n'y en a aucune nécessité pratique.

En effet, comme l'immunité parlementaire, selon la plus correcte interprétation, ne dure qu'autant que dure la session des Chambres, le Gouvernement pourrait, le cas échéant, fermer la session, et ainsi se débarrasser de l'obstacle. Et même il est à croire que le Gouvernement préfèrerait toujours cette voie simple et légale, car elle lui permettrait d'atteindre son but sans montrer le moins du monde sa volonté de heurter directement les prérogatives de la Chambre. Puis il faut observer que même la déclaration expresse dans le décret du Roi que l'immunité est suspendue n'aurait point la vertu, qu'on lui suppose ou désire, de mettre en quelque manière hors de discussion et de rendre pacifique le droit d'arrestation des députés. Car la Chambre tôt ou tard voudrait toujours apprécier directement les raisons et les circonstances de l'arrestation de ses membres : en sorte que le décret du Roi n'éviterait jamais une discussion et un vote du Parlement, maître jaloux de ses privilèges, absolument comme si le décret n'avait rien dit sur ce point.

Enfin (et voilà à mon avis le nœud de la question, ce qui explique la conduite constamment suivie par notre Gouvernement et notre Chambre dans les cas rapportés de 1862, 1894 et 1898) qu'est-ce que l'immunité selon notre droit public ? C'est l'interdiction d'arrêter un député *hors les cas de flagrant délit*. Eh bien ! puisque, en état de siège, l'autorité militaire peut multiplier en tous sens ses ordres péremptoires et que quiconque n'y obéit pas à l'instant se constitue en état de résistance et de flagrant délit, quelle est donc la nécessité pratique qu'en état de siège l'immunité soit suspendue ?...

Voilà pour les *arrestations* des députés. Il reste, à vrai dire, la deuxième partie de l'immunité : l'interdiction de *poursuite* des députés sans le consentement de la Chambre. Mais, comme je suis convaincu qu'en l'état de notre législation les poursuites devant les tribunaux de guerre sont illégales, même contre les simples citoyens, je crois qu'à plus forte raison il n'y a pas lieu de soulever la question juridique à propos des députés.

Dès lors, le point de savoir si l'état du siège comprend ou peut comprendre la suspension de l'immunité parlementaire me semble perdre l'importance qu'on lui prête.

Rassegna Nazionale. Florence.

CRITO (pseudonyme). — **Il voto plurimo** (*Le vote plural*) (fasc. du 16 février 1899).

L'expérience du vote plural en Belgique menace d'être courte, s'il est vrai qu'aux socialistes, qui le combattent, vont s'allier les démocrates chrétiens, désireux eux-mêmes d'en revenir au « pur et simple ». Cependant on ne doit pas croire beaucoup à ces nouvelles tendancieuses. On ne change pas si souvent ; et il est bien plus probable que le vote plural durera encore en Belgique et même sera imité par d'autres pays. On connaît, désormais, les défauts du soi-disant suffrage universel. Il supprime le pays à l'avantage des politiciens ; aussi aucune espèce de suffrage n'est moins universelle, aucune n'est moins libre. Comme il ne donne guère la vraie représentation du peuple, il constitue parfois un formidable péril, parfois une mystification, souvent les deux choses ensemble. Il est donc urgent de l'organiser pour sauver les institutions libres, et plusieurs moyens ont été proposés à cet effet.

Le vote à plusieurs degrés, avant tout. Mais il n'a pas résisté à la critique, ni aux nombreuses expériences faites dans les conditions les plus diverses. L'abnégation qu'il demande aux électeurs des différents degrés ne se trouve nulle part : les électeurs primaires ou ne votent pas, ou votent par corruption, ou donnent un mandat impératif ; les électeurs secondaires ou sont des oligarques ou sont des porte-voix. Aussi les corruptions et les abstentions augmentent, ainsi que les faux résultats ; et vite on s'aperçoit que ce « jeu de patience » ou bien est un rouage qui complique sans aucune utilité, ou bien est un « filtre » qui laisse tout passer. Si parfois le système est possible pour les Sénats en raison d'autres circonstances concomitantes, on ne peut plus y songer pour les Chambres basses.

Puis vient la représentation proportionnelle. On n'en possède pas encore une expérience complète et convaincante (c'est l'affirmation de l'auteur). D'autre part (et ici l'auteur est plus dans le vrai) si *juste* qu'il soit de donner à chaque groupe sa part, les majorités trouvent qu'il ne serait pas *politique*, à l'heure qu'il est, d'ouvrir béante la porte aux socialistes.

Viennent ensuite les systèmes de la représentation des intérêts. Ils sont vaillamment défendus par d'excellents écrivains, ils ont des applications diverses en plusieurs pays. Néanmoins on peut les considérer comme rejetés partout comme des vieilleries historiques; et si leurs artifices pourraient peut-être réussir appropriés, même en Italie, pour la réforme de la première Chambre, pour les élections des députés ils apparaissent trop arbitraires, compliqués, trop contraires aux principes de l'Etat moderne.

Enfin d'autres voudraient tout simplement abandonner notre système actuel du scrutin d'arrondissement, pour en revenir au scrutin de liste ! Mais peut-on donc oublier avec tant de gaieté de cœur notre propre expérience de douze ans, peut-on croire encore qu'il suffise du scrutin de liste pour supprimer les corruptions et instaurer la liberté des électeurs, l'indépendance des élus, la valeur de la Chambre ?...

Il ne reste donc plus que le vote plural, auquel toutefois on reproche d'être contraire à l'égalité, et qui est difficile à traduire en pratique. Mais la Belgique en est venue à une application qui, bien que limitée et non exempte d'arbitraire, évite enfin la plus grande partie des critiques. Surtout le vote supplémentaire aux pères de famille paraît une des innovations les moins critiquables, voire même une des plus dignes d'attention ; car, non seulement il compense le défaut de

représentation pour les femmes et les mineurs, mais, sans créer des privilèges de classe, il renforce un élément sain, un élément conservateur de premier ordre.

Accepté en Belgique, prôné tout récemment en Hollande et en Allemagne, le vote plural rencontre encore de grandes difficultés en France et en Italie. On se souvient que le ministre Rudini ne put pas donner suite à son idée d'en saisir le Parlement, l'opinion publique s'y étant déclarée vivement contraire. Cependant le vote plural n'est pas un artifice, ainsi conclut l'anonyme auteur ; et personne ne doute de la nécessité de renforcer l'élément conservateur en Italie. On ne peut donc considérer comme abandonnée une réforme que justifient les plus simples considérations politiques. Et si les préjugés libéraux, si la passion latine pour l'égalité ne permettent pas de donner des voix supplémentaires à la richesse et à l'instruction, il n'y a pas d'obstacles sérieux, du moins au double vote des pères de familles.

R. RICCI. — **Corruzione parlamentare** (*Corruption parlementaire*) (fasc. du 1er mars 1899).

Le système et les mœurs parlementaires ont donné lieu à trois différentes études en Italie. L'une est d'un insigne magistrat, l'autre d'un éminent professeur qui fut ministre plusieurs fois et le sera encore (MM. Pascale et Luzzatti, dont les deux discours ont été analysés plus haut) ; la troisième est d'un professeur très connu et estimé, M. C. F. Ferraris, dans son livre *Ordinamenti politici ad educazione politica*. La réalité quotidienne décèle l'impuissance des remèdes empiriques qu'on voudrait opposer aux maux du parlementarisme, et de plus en plus le public devient sceptique. Cependant l'optimisme a encore ses partisans. M. Ferraris dans son livre si élevé, si savant, si sincère, se plaît à relever plutôt les bienfaits que les vices du régime parlementaire, en concluant par une série de réformes destinées à regénérer la vie publique. Ce qu'il regarde, c'est le mauvais usage des libertés, contre lequel il réclame de nouveaux freins et de nouvelles garanties. Mais il ne recherche pas si les corruptions de la vie publique ne sont pas la conséquence d'une vie sociale corrompue, et si, par conséquent, il ne pourrait pas être question tout simplement de lois nouvelles. Il ne recherche pas si l'abus des libertés découle de l'inexpérience ou de la légèreté, ou plutôt d'une corruption qui a réduit le système parlementaire à un monopole pour la répartition des dépouilles. S'il avait complété son étude par ces recherches, peut-être ne se serait-il borné à demander des lois, comme si elles pouvaient réussir, à elles seules, à accomplir le miracle de notre résurrection. Mais, quoi qu'il en soit, à son point de vue M. Ferraris dit des choses très justes ; M. Ricci le reconnaît ; seulement, il ne croit pas à la prétendue efficacité du vote obligatoire (et je pense qu'il a raison), tandis qu'il voudrait plutôt la diminution du nombre des députés et quelque limitation à leur rééligibilité indéfinie (et je pense qu'ici il n'a plus aussi complètement raison qu'auparavant).

A la catégorie des optimistes appartient encore M. Luzzatti ; même il revient à l'optimisme d'il y a cinquante ou soixante ans, en oubliant (note de M. Ricci) toute la récente élaboration qui de jour en jour transforme le droit public. La manière dont il pose le problème paraît tout à fait inexacte, car si on juge les institutions parlementaires, telles qu'elles sont dans le milieu qui leur est *le plus propre*, on ne peut pas parvenir à savoir si les bons fruits sont dus aux institutions ou au milieu ; et, comme celui-ci ne peut pas se reproduire ailleurs à notre gré, hors de l' « ambiant propre », les institutions parlementaires se réduiraient à une forme inutile. Mieux vaut les examiner d'une manière concrète dans les différents lieux, et pas seulement d'une manière abstraite selon leur type idéal. Ce défaut de principe et de méthode se reflète dans la conclusion à

laquelle parvient l'éminent professeur de l'Université de Rome : c'est-à-dire que pour remédier aux vices du régime parlementaire en Italie il faut s'inspirer de l'Angleterre. La vérité est que notre situation à nous n'est pas celle de l'Angleterre : il faut donc rechercher des remèdes qui correspondent à nos conditions, non aux conditions des autres.

Le seul des trois, qui ait posé le problème dans ses termes véritables, est M. le procureur général de la Cour de cassation de Rome. Lorsqu'il a parlé du parlementarisme, non comme d'une question exclusivement politique, mais plus encore morale et sociale, il en a déterminé la nature exacte. Ainsi, des conclusions de ces trois études, celles de M. Pascale répondent le mieux aux vrais termes du problème. Rien de mécanique et de partiel, pas d'imitation du dehors, mais reconstitution de notre conscience morale, pour nous former une conscience politique digne d'un peuple libre !

M. Ricci est l'un de nos jeunes publicistes les plus justement appréciés pour le talent, la sincérité, l'esprit qu'il met dans tous ses travaux. Aussi son jugement est-il de ceux qu'on fait bien de méditer. Cependant, sans nier que M. le procureur général ait fait une œuvre de courage et de patriotisme en dénonçant dans son élevé discours les causes morales et sociales de nos malheurs, je pense qu'il ne suffit pas de répéter : « renouvelons nos mœurs ». S'il est vrai, comme le dit si bien quelque part M. de Franqueville, que l'aphorisme *quid leges sine moribus* forme, après tout, le dernier mot de toute la science politique, il n'est pas moins vrai que de mauvaises lois aident à entretenir les mauvaises mœurs et même à les créer, ou du moins empêchent la réaction salutaire des minorités honnêtes, Au contraire, des réformes heureusement combinées peuvent aider à l'œuvre de régénération dont nous sentons si vivement le besoin. Si M. Pascale a touché de main de maître au côté moral, M. Ferraris a traité savamment le point de vue pratique, et on ne peut lui demander plus que ce qu'il a voulu nous donner. Et M. Luzzatti, en montrant ce que vaut le régime libre chez un peuple conscient et mûri, a voulu à son tour réveiller la foi chez les jeunes gens de l'Université : or, réveiller la foi au milieu du scepticisme qui nous paralyse, empêcher que même les nouvelles générations n'en soient atteintes et flétries, est encore un grand moyen de travailler toujours au même but, la réforme de notre avenir.

Prof. Francesco Racioppi (1).
Privat docent à l'Université de Rome.

(1) Né en 1862. Licencié en droit en 1881. Privat docent de droit constitutionnel à l'Université de Rome, depuis 1894.
Principales publications : *Sulla Rappresentanza proporzionale*, Rome, 1883. — *Ordinamento degli Stati liberi d'Europa*, Milan, 1890. — *Ordinamento degli Stati liberi fuori d'Europa*, Milan, 1892. — *Se sei più recenti costituzioni negli Stati Uniti d'America*, Bologne, 1892. — *Nuovi limiti e freni nelle istituzioni politiche americane*, Milan, 1894 — *Forme di Stato e forme di Governo*, Rome, 1898.

VARIÉTÉS

Les discours de rentrée en 1898 et 1899.

1898.

Cour de Cassation.

M. Melcot, a. g. — *Des mœurs judiciaires.*

Cours d'Appel.

PARIS. — M. Bulot, a. g. — *L'éloquence judiciaire de nos jours.* — AGEN. — M. Viallefont, s. p. g. — *De la femme avocat.* — AIX. — M. Furby, a. g. — *Le juge d'instruction et les droits de la défense.* (Loi du 8 décembre 1897). — ALGER. — M. Etienne, s.p. g. — *Le droit de « Djebér » et le mariage des impubères chez les musulmans.* — AMIENS. — M. Bottet, s. p. g. — *Le premier Consul au Conseil d'Etat lors de la discussion du projet du Code Civil.* — ANGERS. — M. Vallet, s. p. g. — *De l'exécution dans les condamnations à l'emprisonnement.* — BASTIA. — M. Arrighi, s. p. g. — *Les origines de la criminalité en Corse.* — BESANÇON. — M. Buradez, a. g. — *Etude sur Beccaria.* — BORDEAUX. — M. Plédy, a. g. — *Etude sur les principes de la législation du travail.* — BOURGES. — M. Maulmond, a. g. — *Un procès de sorcellerie en Berry au XVIIe siècle.* — CAEN. — M. Guilmard, s. p. g. — *L'enfance criminelle et vagabonde.* — CHAMBÉRY. — M. Orsat, a. g. — *L'éducation correctionnelle (France, Suisse, Grand Duché de Bade).* — DIJON. — M. Abord, a. g. — *Nicolas Rolin, chancelier de Bourgogne, au XVe siècle.* — DOUAI. — M. de Lajonkaire, s. p. g. — *Des tares héréditaires chez l'enfant et de leurs conséquences au point de vue de sa responsabilité pénale.* — GRENOBLE. — M. Biseuil, a. g. — *La Cour de Grenoble et Napoléon.* — LIMOGES. — M. Binos, s. p. g. — *De l'action pénale à travers les âges.* — LYON. — M. Bourdon, a. g. — *La Loi de sursis, son fonctionnement, sa réforme.* — MONTPELLIER. — M. Meynieux, a. g. — *De la réforme du Code de justice militaire.* — NANCY. — M. Cardot, s. p. g. — *De la réparation des accidents du travail d'après le Code civil et d'après la loi du 9 avril 1898.* — NIMES. — M. Célice, a. g. — *La police judiciaire et les polices municipales.* — ORLÉANS. — M. Drioux, s. p. g. — *Les lois protectrices de l'enfance.* — PAU. — M. Chassain, s. p. g. — *Le mouvement féministe et les lois des 7 décembre 1897 et 23 janvier 1898.* — POITIERS. — M. Clément, a. g. — *Bourguignon, jurisconsulte.* — RENNES. — M. Caill, a. g. — *Le droit de guerre selon Grotius.* — RIOM. — M. Delpeiges, s. p. g. — *Molière légiste.* — ROUEN. — M. Destable, s. p. g. — *De l'évolution féministe comparée en France et en Amérique.* — TOULOUSE. — M. Le Gall, a. g. — *Du courage civique.*

1899

Cour de Cassation

M. Mérillon, a. g. — *La presse et le droit commun.*

Cours d'Appel

PARIS. — M. Bonnet, a. g. — *De la mendicité. — Des moyens de la prévenir et de la réprimer.* — AGEN. — M. Eyquem, a. g. — *De la liberté de la presse, nécessité de l'abroger.* — AIX. — M. Arrighi, a. g. — *Le Tribunal de cassation, son organisation, son rôle, son attitude.* — ALGER. — M. Blavin, s. p. g. — *La condition et la vie des Français dans la Régence d'Alger.* — AMIENS. — M. Pennellier, s. p. g. — *Du vagabondage et de la mendicité accidentels. — Moyens de les prévenir.* — ANGERS. — M. Cournot, a. g. — *Le Tribunal d'appel d'Angers.* — BASTIA. - M. Aubert, s. p. g. — *La condition légale de la femme.* — BESANÇON. — M. Allain, s. p. g. — *Pline le Jeune, avocat.* — BORDEAUX. — M. Pasteau, s. p. g. — *Considérations sur les délits de vagabondage et de mendicité.* — BOURGES. — M. Richaud, s. p. g. — *Etude de la loi du 5 août 1899, sur le casier judiciaire.* — CAEN. — M. Morand, s. p. g. — *De la personnalité morale des associations désintéressées.* — CHAMBÉRY. — M. Page, s. p. g. — *Une réforme pratique immédiatement réalisable.* — DIJON. — M. Lefebvre, s. p. g. — *La législation protectrice de l'enfance.* — DOUAI. — M. Chouzy, a. g. — *Les Flandres et le siège de Douai en 1667.* — GRENOBLE. — M. Krug-Basse, s. p. g. — *La réforme des mises en accusation.* — LIMOGES. — M. Balmary, a. g. — *Modération des peines.* — LYON. — M. Thévard, a. g. — *Une page de l'histoire de Lyon.* — MONTPELLIER. — M. Bourrier, s. p. g. — *La Sainte-Vehme.* — NANCY. — M. Duhaut, s. p. g. — *L'individualisme et l'esprit de corps.* — NIMES. — M. Marquet, s. p. g. — *La condition légale de la femme au commencement et à la fin du XIXe siècle.* — ORLÉANS. — M. Peyssonnié, a. g. — *Rotrou, magistrat et auteur dramatique.* — PAU. — M. Bottet, a. g. — *Le bannissement de J.-B. Rousseau.* — POITIERS. — M. Bourgeon, a. g. — *L'œuvre de justice dans un pays de libre discussion.* — RENNES. — M. Drouot, s. p. g. — *L'opposition du Parlement de Bretagne à l'amnistie de 1598.* — RIOM. — M. Vibert, s. p. g. — *De la mendicité et du vagabondage au point de vue de l'assistance et de la répression.* — ROUEN. — M. Danguy, s. p. g. — *Les agents d'affaires.* — TOULOUSE. — M. Bouzom, s. p. g. — *Les accidents du travail dans la législation allemande.*

La justice civile et commerciale en 1897 (1)

La Cour de Cassation a été saisie de 974 pourvois; de 6 demandes en règlement de juges, d'une demande de renvoi pour cause de suspicion légitime et de 8 réquisitoires. — 766 arrêts définitifs ont été rendus, savoir 541 de rejet (70 0/0) et 225 de cassation, la proportion de cassation variant suivant les matières faisant l'objet des pourvois.

Les Cours d'appel ont eu à juger 21.848 affaires civiles, elles ont rendu 12.047 arrêts dont 76 0/0 contradictoires. Le rapport entre les décisions susceptibles

(1) Extrait du rapport du garde des sceaux au Président de la République.

d'appel et le nombre des appels reste en moyenne de 11 0/0. — En matière commerciale, la proportion est de 14 0/0. Les cours confirment plus fréquemment (70 0/0) les jugements émanant de tribunaux commerciaux que ceux rendus par les tribunaux civils jugeant commercialement. — Elles ont été saisies de 89 affaires d'adoption et n'ont informé que deux fois les jugements d'homologation.

Les 359 *tribunaux de 1re instance* ont été saisis de 181.814 affaires, dont ils ont terminé 142.856 ; 21.567 de celles restant au rôle remontaient à plus de trois mois. Le ministère public a donné des conclusions dans 72.910 (36 0/0). — Il a été prononcé 30.859 interlocutoires. — Les ordonnances de référé ont monté à 329.820, dont les 2/5 de taxes ; une augmentation toujours croissante est signalée pour les assignations à bref délai.

Il a été formé 8.877 demandes de *divorce*, 406 demandes de *conversion* de séparation de corps en divorce et 2.657 demandes de *séparation de corps*. Les tribunaux ont accueilli les demandes en divorce dans la proportion de 91 0/0, celles en séparation de corps dans la proportion de 85 0/0.

Il a été prononcé 1.112 *déchéances de la puissance paternelle* dont 1.069 facultatives, 762 requises par le ministère public.

Le nombre des *ventes judiciaires*, toujours en diminution a été de 23.988, à l'occasion desquelles il a été soulevé 11.790 incidents et qui sont réparties par le rapport, eu égard à leur importance, en 6 catégories. Le produit total des ventes a été de 367.035.906 fr. et les frais taxés de 15.282.679 fr, ; ce qui suffit à établir l'énormité des charges, qui grèvent de ce chef, la petite propriété foncière. C'est pour éviter les abus qu'une circulaire du 29 décembre 1839 a constitué des *commissions de contrôle* composées des membres des cours d'appel.

Il y a eu 14.968 *procédures d'ordres* et 3.302 *contributions*. Les prix de vente distribués entre 23.239 créanciers dans les 3.284 ordres terminés judiciairement ont monté à 55.606.715 fr.

Devant les *juridictions commerciales*, il a été porté 187.530 causes nouvelles et jugé 190.966 affaires. — 5.206 *sociétés* se sont constituées et ont déposé leurs statuts ; la dissolution de 2.460 a été déclarée par actes déposés au greffe. — Il y a eu 2.500 *liquidations* et 6.467 *faillites*, dont 1.640 sur la déclaration des faillis, 4.187 sur la poursuite de créanciers et 640 d'office. Il est resté à répartir entre les créanciers chirographaires 32.800.974 fr. dans les liquidations judiciaires et 25.070.550 dans les faillites.

Les *juges de paix* ont terminé 334.226 affaires, dont 128.159 par *jugements* contradictoires, 102.991 par défaut, 65.172 par arrangements à l'audience. 3.803 jugements ont été frappés d'appel et 2.301 confirmés. — Ils ont eu à connaître de 29.363 affaires assujetties au *préliminaire* de conciliation. — Ils ont convoqué et présidé 71.054 conseils de famille, délivré 9.735 actes de notoriété, reçu 3.734 actes d'émancipation et procédé à 17.145 appositions ou levées de scellés. — Les greffiers ont procédé à 8.623 *adjudications d'effets mobiliers*.

Les *Conseils de prud'hommes* ont prononcé en bureau particulier sur 51.326 et en bureau général sur 15.881 affaires. Les tribunaux de commerce ont été saisis de 803 appels.

Les bureaux d'arrondissement ont eu à apprécier 80.566 demandes d'*assistance judiciaire* ; ils en ont admis 34.461. Il a été prononcé 169 retraits d'assistance. — Les *bureaux d'appel* ont accueilli 1.754 sur 3.899 demandes. 1.088 causes ont été jugées, dont 523 au profit des assistés. — Le *bureau près la Cour de cassation* n'a admis que 77 sur 401 demandes.

Le nombre des *naturalisations françaises* a été de 3.252 et celui des *algériennes* de 1.607 ; celui des *dispenses pour mariage* de 1.324.

Les 8.707 *notaires* en exercice ont reçu 2.779.767 actes.

En ce qui concerne l'*Algérie*, la *Cour d'Alger* a eu à statuer sur 1.409 causes civiles et commerciales; elle en a terminé 833. La *chambre musulmane* a eu à juger de son côté 99 affaires; les *tribunaux civils d'Algérie et de Tunisie* 9.969 procès nouveaux; ils en ont terminé 10.019. — Il y a eu 19.461 ordonnances de référé; 884 ventes judiciaires, ayant donné lieu à 1.279 incidents; 777 ordres et 405 contributions. — En matière commerciale les tribunaux spéciaux d'Alger, d'Oran, de Constantine et de Bône et 14 tribunaux civils ont eu à connaître de 13.192 affaires; ils ont prononcé 2.340 jugements sur requête ou sur rapport, dont 2.056 en matière de liquidation judiciaire ou de faillite. Il a été reçu aux greffes 113 actes de constitution et 54 de dissolution de sociétés. Le nombre des liquidations judiciaires à régler a été de 391 et celui des faillites de 515. — Les *justices de paix* ont délivré 82.210 avertissements pour 73.017 contestations. 9.162 seulement ont été arrangées. Le nombre proportionnel des transactions entre musulmans a été de 169 sur 1.000.

La Cour d'Alger, les tribunaux de Tizi-Ouzou et de Bougie ont été saisis de 166 *causes kabyles*. Les autres tribunaux ont eu à connaître de 1.762 *affaires musulmanes* portées devant eux sur appel. Un vingtième seulement des jugements rendus par les juges de paix, 1.605 sur 29.119, a été frappé d'appel.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(JUIN ET JUILLET 1900).

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. ÉLECTIONS ET LÉGISLATION ELECTORALE. QUESTIONS POLITIQUES

Réception (le 7 juin 1900) du *roi de Suède et de Norvège* par le Président de la République (*J. O.*, 9 juin, p. 3642).

Réception (le 28 juillet) du *Shah de Perse* par le Président de la République (*J. O.*, 30 juillet, p. 5000).

Décret du 4 juillet fixant les dates de la *session des Conseils d'arrondissement* (*J. O.*, 15 et 16 juillet, p. 4621).

23 juillet et 24 septembre.

RELATIONS INTERNATIONALES

Afrique.—Loi du 7 juin 1900 portant approbation et Décret du 8 juillet 1900, portant promulgation de la convention internationale signée à Bruxelles, le 8 juin 1899, pour la révision du régime d'entrée des spiritueux dans certaines régions de l'Afrique (*J. O.*, 8 juin, p. 3597 et 10 juillet, p. 4453).

Le droit d'entrée sur les spiritueux est porté sur toute l'étendue de la zone où n'existerait pas le régime de la prohibition visé à l'article 91 de l'Acte général de Bruxelles au taux de 70 fr. par hectolitre de 50 degrés centésimaux pendant dix ans.

Les boissons distillées fabriquées dans les régions visées à l'article 92 dudit Acte général de Bruxelles et destinées à être livrés à la consommation seront grevées d'un droit d'accise qui ne sera pas inférieur au droit d'entrée.

Belgique. — Loi du 8 juillet 1900 portant approbation de la convention sur la *compétence judiciaire* et sur l'*autorité et l'exécution* des *décisions judiciaires*, des sentences arbitrales et des actes authentiques, conclue, le 8 juillet 1899, entre la France et la Belgique (*J. O.*, 11 juillet, p. 4469).

Italie. — Note relative à la *mort du roi d'Italie* (*J. O.*, 31 juillet, p. 5018).

Libéria. — Décret du 8 juillet 1900 portant promulgation de la *convention d'extradition* signée à Paris, le 5 juillet 1897, entre la République française et la République de Libéria (*J.O.*, 10 juillet, p. 4451).

Chaque gouvernement est libre de refuser l'extradition de ses nationaux sauf en cas de naturalisation postérieure au crime ou délit.

L'individu extradé ne sera poursuivi ni jugé pour une infraction autre que celle ayant motivé l'extradition, à moins d'un consentement spécial donné par le gouvernement requis ou que l'extradé ne demande lui-même à être jugé ou à subir sa peine.

Mexique. — Loi du 26 juin 1900 portant approbation de la convention signée à Mexico, le 10 avril 1899, entre la France et le Mexique, pour la protection réciproque de la *propriété industrielle* (*J. O.*, 29 juin, p. 4177).

Suisse. — Loi du 19 juin 1900 portant approbation et Décret du 21 juin portant promulgation de la convention pour la délimitation de la *frontière franco-suisse* entre le mont Dolent et le lac Léman, signée à Paris le 10 juin 1891 (*J. O.*, 20 juin, p. 3937 et 28 juin, p. 4137),

Le procès-verbal de délimitation est publié en annexe du décret.

Monaco. — Loi du 17 juillet 1900 portant approbation de l'arrangement additionnel à la *convention franco-monégasque* du 9 novembre 1865 (*J. O.*, 22 juillet, p. 4805).

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. NAVIGATION

Décret du 5 juillet, précédé d'un rapport du ministre de la marine et suivi d'un ARRÊTÉ relatif à la mise en service du *nouveau code internationnal des signaux* (*J. O.*, 12 juillet, p. 4523).

Décret du 26 juillet 1900 portant prohibition d'*envois d'armes en Chine* (*J. O.*, 27 juillet, p. 4924).

L'exportateur d'armes pour une destination autre que la Chine doit souscrire un acquit à caution conformément aux prescriptions de l'art. 4, titre III, de la loi des 6-22 août 1791.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Décret du 10 juillet 1900 relatif au Conseil d'administration institué auprès des *écoles nationales professionnelles* (*J. O.*, 20 juillet 1900, p. 4757).

Il comprend des membres de droit (préfet, maire, inspecteurs départementaux de l'enseigement technique), et des membres nommés par le ministre du commerce.

Pour les attributions, voir article 5.

Il y a aussi un comité de patronage composé de notables de la région et des délégués du ministre, tous nommés par ce dernier.

Décret du 17 juillet 1900 relatif à la *Bourse du travail* de Paris (*J. O.*, 17 juillet, p. 4716).

Le préfet de la Seine est chargé de la conservation des immeubles, de la garde et de la surveillance générale de la Bourse centrale et de ses annexes. Il nomme à tous les emplois administratifs. Il assure le payement, le contrôle et la liquidation des dépenses faites sur les crédits inscrits au budget de la Ville de Paris. Il veille en outre à l'observation des décrets et règlements qui régissent la Bourse.

L'administration générale de la Bourse est confiée à une commission administrative de 15 membres élus pour une année par les délégués des syndicats admis à la Bourse. Voir ses attributions, art. 10. Elle peut être dissoute par arrêté du ministre du Commerce, et il doit être procédé à sa réélection dans les deux mois.

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE ET AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Décret du 31 mai 1900 relatif aux *frais de transport des juges de paix* en matière d'*accidents du travail* (*J. O.*, 2 juillet, p. 3674).

Par kilomètre : 0,20, transport en chemin de fer, et 0,40, transport autrement.

Déplacement de plus d'une journée : 6 fr. par jour.

Décret du 7 juin 1900, modifiant le décret du 12 décembre 1899 en ce qui concerne le coût des *bulletins du casier judiciaire* pour l'hospitalisation des indigents dans les établissements d'assistance publique (*J. O.*, 9 juin, p. 3637).

Décret du 23 juin 1900, complétant l'article 1er du décret du 21 novembre 1893, relatif aux conditions suivant lesquelles peut être conféré le *titre d'expert devant les tribunaux* (*J. O.*, 26 juin, p. 4090).

A la Cour d'appel de Paris, cette désignation est faite par une assemblée composée des quatre premières Chambres de la Cour.

Décret du 23 juin 1900 relatif à l'appel des décisions des Conseils de discipline des avocats et au serment des magistrats et officiers ministériels devant la *Cour de Paris* (*J. O.*, 26 juin, p. 4090).

A la Cour d'appel de Paris l'appel des décisons des conseils de discipline des avocats et les demandes en annulation de l'élection des bâtonniers ou des membres des conseils de discipline sont portés devant une assemblée composée des quatre premières Chambres de la Cour.

Cette même assemblée reçoit le serment et procède à la réception des présidents, conseillers, avocats généraux, substituts du procureur général ainsi que du greffier en chef. Elle arrête l'état des tribunaux où les avoués pourront jouir de la faculté de plaider et donne son avis dans tous les cas où la cour est consultée à l'occasion des créations, translations et suppression d'offices ministériels ou de la cession de ces offices, après destitution des titulaires.

Rapport du garde des sceaux, ministre de la justice, présentant le compte général de l'administration de la *justice civile et commerciale* pendant l'année 1897 (*J. O.*, 7 juillet, p. 4345).

V. les *Variétés*.

Décret du 14 juillet 1900 portant désignation des tribunaux auxquels seront attachés des *juges suppléants rétribués* (*J. O.*, 30 juillet, p. 4997).

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Loi du 11 juillet 1900 portant modification à la loi du 5 août 1899 sur le *casier judiciaire* et sur la réhabilitation de droit (*J. O.*, 17 juillet, p. 4645).

Les modifications portent sur les articles 3, 4, 5, 7, 8, 10, 12, et 14 de la loi du 5 août 1899.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Loi du 4 juillet 1900 relative à la constitution des *Sociétés ou caisses d'assurances mutuelles agricoles* (*J. O.*, 9 juillet, p. 4397).

Ces sociétés, n'ayant en vue et, en fait, ne réalisant aucun bénéfice, sont affranchies des formalités imposées aux sociétés d'assurances ordinaires, et exemptées de tous droits de timbre et d'enregistrement autres que le droit de timbre de 0 fr. 10 prévu par L. 23-25 août 1871, art. 18, § 1. — Le droit leur est reconnu de se constituer en se soumettant aux prescriptions de la loi de 1884 sur les syndicats professionnels.

Loi du 24 juillet 1900 ayant pour objet l'augmentation de l'effectif général des *étalons nationaux* (*J. O.*, 27 juillet, p. 4924).

Le chiffre sera porté, à partir du 1er janvier 1901, de 3.000 à 3.450 têtes par accroissements annuels de 50.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Afrique Occidentale. — Décret du 30 mai 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, réglant le fonctionnement du service de la *justice militaire* à la côte occidentale d'Afrique (*J. O.*, 2 juin, p. 3478).

Le gouverneur général de l'Afrique occidentale française est investi du pouvoir juridictionnel en matière militaire pour tous les territoires placés sous son autorité (Sénégal, Guinée, Côte-d'Ivoire, Dahomey et territoires militaires en dépendant).

Il y a deux conseils de guerre à Kati, un à St-Louis et un à Dakar, et un conseil de révision permanent à St-Louis.

Algérie. — Décret du 14 mai 1900 rendant exécutoires en Algérie les articles 8, 9 et 10 de la loi du 5 avril 1889 et l'article 17 de la loi du 21 juin 1898, concernant l'*installation des ruchers* (*J. O.*, 4-5-6 juin, p. 3539).

Décret du 24 juin 1900 relatif au *délai des ajournements devant les tribunaux de l'Algérie* (*J. O.*, 27 juin, p. 4113).

Décret du 24 juillet 1900 modifiant le décret du 29 janvier 1900 sur le *casier judiciaire* et sur la réhabilitation de droit en Algérie (*J. O.*, 29 juillet, p. 4982).

Madagascar. — Décret du 19 juin 1900 précédé d'un rapport du ministre des colonies, réglementant la création et l'exploitation des *magasins généraux* dans la colonie de Madagascar (*J. O.*, 25 juin, p. 4075).

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 16 juin 1900 fixant les traitements et les conditions d'avancement des *commis de l'hydraulique agricole* (*J. O.*, 10 juillet, p. 4455).

Décret du 22 juin 1909 créant une médaille d'honneur en faveur des vieux ouvriers des *halles et marchés de Paris* (*J. O.*, 29 juin, p. 4177).

Il faut trente années de services comme ouvriers commissionnés par le préfet de police.

Décret du 26 juin 1900 relatif aux renseignements à annexer aux projets de décret portant nominations pour services exceptionnels dans la *Légion d'honneur* et dans les *ordres coloniaux* (*J. O.*, 4 juillet, p. 4276).

Décret du 16 juillet 1900 portant règlement d'administration publique pour l'exécution du § 2 de l'article 24 de la loi 13 avril 1900, qui autorise la division de la *section du contentieux du Conseil d'Etat* en deux sous-sections (*J. O.*, 17 juillet, p. 4647).

Les sous-sections, composées de quatre membres, ne peuvent délibérer ni statuer que si trois conseillers au moins sont présents.

Loi du 17 juillet 1900 portant modification de la loi du 25 octobre 1888, relative à la création d'une *section temporaire du contentieux au Conseil d'Etat* (*J. O.*, 17 juillet, p. 4741).

La section temporaire sera composée d'un président de section et de huit conseillers d'Etat qui continuent d'appartenir aux différentes sections du Conseil. Elle pourra être divisée en deux sous-sections qui auront les mêmes pouvoirs que la section elle-même.

Loi du 20 juillet 1900, portant répartition du *fonds de subvention* alloué aux départements pour l'année 1901 (*J. O.*, 25 juillet, p. 4869).

Minimum : 4.000 fr. ; maximum : 244.000 fr.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE.

Décret du 14 mai 1900 fixant le maximum de la rente viagère totale à servir aux *cantonniers de l'Etat* pour l'année 1900 (*J. O.*, 21 juin, p. 3970).

Décret du 20 juin 1900 portant modification au décret du 31 décembre 1895 sur les *cartes à jouer* (*J. O.*, 29 juin, p. 4178).

Loi du 5 juillet 1900, portant prorogation du privilège de la *Banque de l'Algérie* (*J. O.*, 6 juillet, p. 4321).

Prorogation jusqu'au 31 décembre 1920, mais avec la réserve qu'une loi votée dans le cours de l'année 1911 pourra faire cesser le privilège à la date du 31 décembre 1912.

Le montant des billets en circulation ne peut dépasser 150.000.000 fr.

La Banque sert à l'Etat une redevance annuelle et met à la disposition du Trésor sans intérêt et pendant toute la durée de son privilège une avance de 3.000.000 fr.

Les statuts, publiés en annexe, sont relatifs à la constitution et aux opérations, à l'administration et à la direction, avec succursales, de la Banque.

Loi du 13 juillet 1900, portant fixation définitive du taux des *primes d'exportation des sucres* pour la campagne 1899-1900 (*J. O.*, 14 juillet, p. 4574).

Loi du 13 juillet 1900 relative aux *contributions directes* et aux taxes y assimilées de l'exercice 1901 (*J. O.*, 14 juillet. p. 4576).

La loi sur les contributions directes et taxes y assimilées de l'exercice 1901 a été détachée de la loi de finances et votée à part, à raison de l'Exposition universelle.

Loi du 13 juillet 1900 concernant le remboursement anticipé de la part contributive de l'Etat dans les *prêts scolaires* (*J. O.*, 14 juillet, p. 4576).

Loi du 13 juillet 1900 portant création d'un *rayon douanier* autour de la principauté de *Monaco* (*J. O.*, 14 juillet, p. 4576).

Loi du 17 juillet 1900 portant modification du *régime douanier des cafés* (*J. O.*, 18 juillet, p. 4661).

Le droit minimum est fixé à 136 fr. par 100 kgr. La loi autorise le gouvernement à concéder par décret l'application du tarif minimum résultant de la loi du 11 janvier 1892 et des lois postérieures aux cafés et autres denrées coloniales originaires du Brésil.

Décret du 17 juillet 1900 relatif au mode de perception des *droits sur les cafés* (*J. O.*, 18 juillet, p. 4716).

Les droits sont acquittés sur le poids net réel.

Décret du 17 juillet 1900 relatif au régime des *cafés brésiliens* (*J. O.*, 18 juillet, p. 4761).

Application du tarif minimum aux cafés d'origine brésilienne, et à ceux des autres origines à titre provisoire, jusqu'au 31 août 1900.

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 30 mai 1900 suivi d'un arrêté portant modification au décret du 6 décembre 1899 relatif à la formation des *tableaux d'avancement des officiers des divers corps de la marine* et des tableaux de concours pour la Légion d'honneur (*J. O.*, 1er juin, p. 3451).

Décret du 2 juin 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, portant abrogation du décret du 12 octobre 1899 relatif au *port d'habits bourgeois par les militaires* (*J. O.*, 3 juin, p. 3503).

Décret du 5 juin 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, modifiant le décret du 3 juin 1891 sur la *tenue des officiers mécaniciens* (*J.O.*, 4-5-6 juin p. 3535).

Décret du 19 juin 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant *réorganisation de la hiérarchie* sur l'inspection générale, le génie, les ingénieurs hydrographes, le commissariat et le corps de santé (*J. O.*, 21 juin, p. 3971, Adde *errata*, *J. O.*, 24 juin, p. 4057).

Le décret introduit l'ordre et l'uniformité dans la constitution des quatre corps du génie maritime, des ingénieurs hydrographes, du commissariat et de santé en y établissant une hiérarchie conforme à la raison, à l'équité, et à l'importance des services rendus. Il substitue d'une façon générale la correspondance de grade à l'assimilation directe pour ces quatre corps ainsi que pour l'inspection des services administratifs de la marine.

Décret du 21 juin 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif à la *réorganisation du personnel ouvrier des arsenaux* (*J.O.*, 22 juin, p. 3990).

Le décret a pour objet d'améliorer le sort matériel et la situation sociale du personnel ouvrier des arsenaux et établissements de la marine.

Le personnel ouvrier de la marine est réparti en quatre groupes : chefs ouvriers, ouvriers permanents, ouvriers temporaires ou mieux stagiaires, apprentis. Chacun des trois premiers groupes est lui-même divisé en deux catégories, celle des ouvriers de profession et celle des manœuvres, et chaque catégorie est subdivisée en classes.

Rapport général présenté le 23 juin 1900 à la commission constituée pour la révision des programmes d'admission à l'*Ecole navale* et des programmes d'études des écoles de la marine (*J. O.*, 28 juin, p. 4150).

Décision présidentielle du 28 juin 1900, modifiant le décret du 9 décembre 1894, relatif aux *bataillons de tirailleurs sahariens* et *aux escadrons de spahis* sahariens (*J. O.*, 8 juillet, p. 4376).

Circulaire du ministre de la marine du 28 juin 1900 relative aux demandes d'officiers, pour assister aux remises de drapeaux aux sections de la société des *vétérans des armées de terre et de mer* (*J. O.*, 30 juin, p. 4209).

Décision du 28 juin 1900 contenue dans un rapport du ministre de la marine réglant le rang et l'ordre de classement de *l'inspection des services administratifs de la marine* dans les cérémonies publiques, les cérémonies officielles et les visites de corps (*J. O.*, 30 juin, p. 4029).

Circulaire du ministre de la marine relative aux rengagements dans les *troupes de la marine* (*J. O.*, 29 juin, p. 4182).

Loi du 1er juillet 1900 modifiant la *tenue* de la cavalerie, de l'artillerie, du train des équipages militaires, etc., (*J. O.*, 4 juillet, p. 4274).

Loi du 2 juillet 1900 réglant et modifiant la situation d'un certain nombre de *personnels militaires* (*J. O.*, 4 juillet, p. 4274).

Loi du 7 juillet 1900 portant *organisation des troupes coloniales* (*J. O.*, 8 juillet, p. 4373).

Les troupes coloniales sont rattachées au ministère de la guerre.

Destinées, en principe, aux colonies elles coopèrent le cas échéant, à la défense de la métropole ou prennent part aux expéditions militaires hors du territoire français.

Elles peuvent être stationnées en un point quelconque du territoire de la république ou de ses dépendances.

Elles sont distinctes des troupes de l'armée métropolitaine, ont leur régime propre, un budget distinct, et une direction spéciale au ministère de la guerre.

Les titres II et III s'occupent de la composition, de l'organisation, du recrutement et des réserves.

Loi du 20 juillet 1900 relative à la *défense générale des colonies* (*J. O.*, 24 juillet, p. 4849).

Le programme général des dépenses s'élève à 61.276.000 fr.

Il doit être pourvu à ces dépenses au moyen des ressources ordinaires du budget.

Décret du 21 juillet 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, relatif à l'*uniforme des officiers et fonctionnaires des différents corps de la marine* (*J. O.*, 24 juillet, p. 4850).

Circulaires du ministre de la marine, en date du 23 juillet, relatives : 1° à la

création d'une *section d'infirmiers* à Toulon ; 2° d'une *section de télégraphie* à Toulon (*J. O.*, 24 juillet, p. 4852).

Loi du 24 juillet 1900 portant réorganisation de la *télégraphie militaire* (*J. O.*, 27 juillet, p. 4923).

Le service de la télégraphie militaire comprend en temps de guerre : 1° des troupes actives de télégraphie ; — 2° des sections techniques de télégraphie.

En outre, le personnel civil de l'administration des postes et télégraphes, dans la zone des opérations, est placé sous les ordres directs du commandant en chef de chaque groupe d'armées ou de chaque armée opérant isolément.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 26 juillet 1900, relative aux engagements volontaires dans l'*armée coloniale* (*J. O.*, 28 juillet, p. 4971).

Décision présidentielle, en date du 27 juillet 1900, relative à l'augmentation de l'indemnité d'entrée en campagne allouée au personnel du *corps expéditionnaire de Chine* (*J. O.*, 31 juillet, p. 5017).

Décret du 27 juillet 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, modifiant l'article 3 du décret du 24 octobre 1899 sur les membres titulaires du *conseil supérieur de la guerre* (*J. O.*, 29 juillet, p. 4983).

Le ministre de la guerre peut choisir les membres titulaires du conseil supérieur de la guerre en dehors des commandants de corps d'armée.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 8 juillet 1900 complétant celui du 11 mars 1898 sur le règlement intérieur du *Conseil supérieur de l'instruction publique* (*J. O.*, 11 juillet, p. 4470).

En matière disciplinaire mention n'est faite au *Bulletin* du nom des parties que dans le cas où la peine prononcée est l'exclusion à toujours d'un étudiant de toutes les facultés et écoles d'enseignement supérieur publiques et libres, ou l'interdiction absolue d'enseigner (V. article 16 du décret du 11 mars 1898, ainsi complété).

Loi du 13 juillet 1900 relative aux *collèges communaux* (*J. O.*, 17 juillet, p. 4647).

Le total des subventions fixes de l'Etat aux collèges communaux est augmenté d'un million cent mille francs. La subvention de l'Etat ne peut être ni inférieure à 35 0/0, ni supérieure à 80 0/0.

En cas de refus, par une ville, de créer un collège dont l'utilité sera reconnue, le ministre de l'instruction publique sera autorisé à passer un traité avec le département, et, à son défaut, avec une société ou même avec un particulier, étant entendu que les établissements ainsi créés auront les mêmes programmes d'enseignement que les collèges communaux et seront soumis aux mêmes inspections.

Décret du 14 juillet 1900 portant modifications au décret du 20 juillet 1900, instituant une section étrangère à l'*école française d'Athènes* (*J. O.*, 20 juillet p. 4757).

Modification des articles 1, 2, 3 et 7.

Décret du 23 juillet 1900 relatif à la *licence ès-lettres* « mention histoire » (*J. O.*, 26 juillet, p. 4902).

Décret du 23 juillet 1900 relative à la première partie du 5e examen de *doctorat en médecine* (*J. O.*, 26 juillet, p. 4901).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Décret du 24 juillet 1900 relatif aux demandes de majorations de *rentes viagères* (*J. O.*, 29 juillet, p. 4983).

Conditions : 1° Etre titulaire d'un livret individuel de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ou membre d'une société de secours et de prévoyance servant des pensions de retraite ;
2° Soixante-huit ans d'âge.
3° Justification de 20 ans de prévoyance.

SANTÉ PUBLIQUE

Rapport adressé le 12 mai 1900 à M. le ministre de l'agriculture par la commission de surveillance des *champs d'épandage d'Achères* (*J. O.*, 23 juin, p. 4031).

Rapport adressé au ministre des travaux publics par la commission de sur-

veillance de l'*épandage des eaux d'égout* dans les régions de Carrières-Triel et Méry-Pierrelaye (*J. O.*, 23 juillet, p. 4823).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 14 juin 1900, abrogeant le décret du 13 novembre 1897 et l'article 2 du décret du 25 octobre 1899, relatif à l'attribution du *brevet de l'école supérieure des postes* aux agents n'ayant pas suivi les cours (*J. O.*, 24 juin, p. 4042).

Décret du 14 juin 1900 relatif à l'organisation du service de la vérification du matériel, du dépôt central et de l'agence comptable des *timbres-poste* et du service des ateliers (*J. O.*, 24 juin, p. 4042).

Arrêté du 23 juin 1900 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'*école supérieure des postes et télégraphes* (*J. O.*, 24 juin, p. 4042).

Il y a un concours d'admission auquel sont seuls admis à concourir les agents bien notés titulaires d'un traitement égal ou supérieur à 2.700 fr. ou ayant au moins deux ans d'ancienneté à 2.400 fr.

L'enseignement comprend deux périodes : la période théorique et la période d'application, d'une durée de 18 mois.

Les examens de sortie se divisent en deux parties correspondant aux deux périodes d'enseignement.

La liste des agents brevetés est dressée par ordre de mérite.

Arrêté du 23 juin 1900, modifiant la composition du *conseil d'administration des postes et télégraphes* (*J. O.*, 24 juin, p. 4048).

Australie. — Décret du 20 juin 1900 relatif aux *taxes à percevoir pour les colis postaux à destination de l'Australie*, expédiés de France, de Corse, d'Algérie et des agences ou bureaux français établis à l'étranger (*J. O.*, 26 juin, p. 4093)

Costa-Rica. — Loi du 8 juillet 1900 portant approbation de la convention relative à l'*échange de mandats de poste* entre la France et la République de Costa-Rica, signée le 18 novembre 1899 (*J. O.*, 10 juillet, p. 4445).

Italie. — Décret du 8 juillet 1900 portant promulgation de la convention conclue à Rome, le 16 juillet 1899, entre la France et l'Italie, pour régler le service de la *correspondance téléphonique* entre les deux pays (*J. O.*, 10 juillet, p. 4432).

Montenegro. — Notification, de l'adhésion du gouvernement de Montenegro à l'arrangement international signé à Washington le 15 juin 1897, concernant l'*échange des mandats de poste* (*J. O.*, 11 juillet, p. 4469).

Samoa. — Notification, en date du 14 mai 1900, par le Conseil général suisse au gouvernement de la République française de l'adhésion du gouvernement allemand, pour les *îles du groupe de Samoa*, à la convention *d'union postale* conclue à Washington, le 15 mai 1897 (*J. O.*, 26 juin, p. 4089).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé le 10 juin 1900 par le *Président de la République* à la séance de clôture du *congrès international de la mutualité* (*J. O.*, 11 juin, p. 3705) ; — au cours du *voyage* de *Cherbourg* (*J. O.*, 19 juillet, p. 4750 et 20 juillet, p. 4760) ; — au *congrès international d'assistance publique* et de bienfaisance privée (*J. O.*, 31 juillet, p. 5019).

Discours prononcé le 27 mai par le *ministre de l'instruction publique et des beaux-arts* à l'inauguration du monument élevé à *Victor Duruy*, à Villeneuve-Saint-Georges (*J. O.*, 1er juin, p. 3453).

Intéressants détails sur les réformes de l'enseignement sous le ministère Duruy pendant le Second Empire.

Discours prononcé le 5 juin par M. Millerand, *ministre du commerce*, à la séance d'ouverture du *Conseil supérieur du travail* (*J. O.*, 4-5-6 juin, p. 3540).

Discours prononcés par MM. *Liard* et *Aulard* à la séance de clôture du

Congrès des sociétés savantes de Paris et des départements (*J. O.*, 10 juin, p. 3686).

Le discours de M. Aulard parle des études relatives à l'histoire, surtout provinciale, de la France contemporaine, de 1789 à nos jours, et indique des méthodes de travail.

Discours prononcé le 20 juin 1900 par M. Millerand, *ministre du commerce* à l'installation du président de la Chambre de commerce de Paris (*J. O.*, 21 juin, p. 3973).

Discours prononcé à l'*Académie française* le 21 juin 1900 par M. *Paul Hervieu*, et réponse de M. F. Brunetière (*J. O.*, 22 juin, p. 3999).

Discours prononcé le 24 juin 1900 par le général André, *ministre de la guerre*, à l'inauguration du monument élevé, à Bar-le-Duc, aux *Enfants de la Meuse*, morts pour la patrie (J. *O.*, 25 juin, p. 4078).

Discours prononcé le 24 juin 1900 à Carhaix par le général André, *ministre de la guerre* aux fêtes du *centenaire de la Tour d'Auvergne* (*J. O.*, 28 juin, p. 4153).

Discours prononcé le 1er juillet 1900 à Clermont-Ferrand par le général André, *ministre de la guerre*, au *centenaire de Desaix* (*J. O.*, 3 juillet, p. 4257).

Discours prononcé par M. Delcassé, *ministre des affaires étrangères*, le 3 juillet 1900, à l'inauguration de la statue de *Washington* (*J. O.*, 4 juillet, p. 4283).

Considérations intéressantes sur le pouvoir exécutif dans la constitution américaine.

Discours prononcé le 26 juillet par M. Leygues, *ministre de l'instruction publique*, à la distribution des prix du *concours général* (*J. O.*, 27 juillet, p. 4938).

Discours prononcé le 27 juillet par M. C. Leygues, *ministre de l'instruction publique*, à l'inauguration du monument de Lavoisier (*J. O.*, 29 juillet, p. 4987).

Discours prononcé par M. *Larroumet* à la distribution des prix de l'*Ecole nationale des arts décoratifs* (*J. O.*, 25 juillet, p. 4853).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

JUIN et JUILLET 1900.

SÉNAT

Projets et propositions de loi

Agents diplomatiques et Consuls. — Adoption après urgence d'un projet de loi tendant à modifier les art. 170 et 171 du Code civil, en conférant aux — le droit de procéder à l'étranger, à la célébration du mariage entre un Français et une étrangère. — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 709).

Banque de l'Algérie. — Discussion du projet de loi portant prorogation du privilège de la — Séance des 2 juillet (*J. O.*, 3 juillet p. 715) et 3 juillet (*J. O.*, 4 juillet, p. 727).

Casier judiciaire et réhabilitation de droit. — 1re délibération sur le projet de loi tendant à modifier la loi du 5 août 1899 sur le — Séance du 15 juin (*J. O.*, 16 juin, p. 609). — Adoption du projet de loi. Séance du 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet p. 777).

Conseil d'Etat. — Adoption d'un projet de loi portant modification de la loi du 25 octobre 1888, relative à la création d'une *section temporaire du contentieux* au — Séance du 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet, p. 790).

Contributions directes et taxes assimilées de l'exercice 1901. — Adoption du projet de loi relatif aux — Séance du 10 juillet (*J. O.*, 11 juillet, p. 802).

Convention relative à la délimitation de la frontière franco-suisse. — Délibération sur le projet de loi portant approbation de la — Séance du 15 juin (*J. O.*, 16 juin, p. 618).

Convention postale. — Adoption après urgence du projet de loi portant approbation de la — entre la France et la République de Costa-Rica. Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 707).

Création de conditions privées en concurrence avec des conditions publiques antérieurement établies. — 1re délibération et adoption de la proposition de loi relative à la — Séance du 26 juin (*J. O.*, 27 juin, p. 674).

Défense générale des colonies — Adoption après urgence du projet de loi relatif à la — Séance du 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet, p. 791).

Délits commis par la presse. — Déclaration d'urgence et 1re délibération, Séance du 19 juin (*J. O.*, 20 juin, p. 636); 2e délibération, Séance du 21 juin (*J. O.*, 22 juin, p. 650).

Droits des citoyens français établis dans les îles et terres de l'Océan Pacifique, ne faisant pas partie du domaine colonial de la France et non soumises à la juridiction d'une puissance civilisée. — Séance du 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet, p. 791).

Encaissement des fonds des Sociétés de secours-mutuels approuvées — Adoption d'une proposition de loi autorisant l'Administration des postes et télégraphes à effectuer, pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations, l' — Séance du 28 juin (*J. O.*, 29 juin, p. 695).

Etalons nationaux. — 1re délibération sur le projet de loi relatif à l'augmentation de l'effectif général des — Séance du 28 juin (*J. O.*, 29 juin, p. 695); 2e délibération Séance du 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet, p. 783).

Extinction de certaines actions pénales. — 1re délibération sur le projet de

loi relatif à l' — Séance des 1er juin (*J. O.*, 2 juin p. 503) ; 2 juin (*J. O.*, 3 juin p. 517).

Hospices mixtes. — Adoption en 1re délibération du projet de loi tendant à exonérer divers — de reversements pour trop perçu à l'occasion du remboursement des frais du traitement des malades militaires. Séance du 10 juillet (*J. O.*, 11 juillet, p. 801).

Infanticide. — Suite de la délibération sur la proposition de loi tendant à modifier les articles 300 et 302 du Code pénal relatif à l' — Séance du 26 juin (*J. O.*, 27 juin, p. 670) ; 2e délibération, Séance du 3 juillet 1900 (*J. O.*, 4 juillet, p. 733).

Monaco. — Adoption d'un projet de loi portant création d'un *rayon douanier* autour de la principauté de — Séance du 10 juillet (*J. O.*, 11 juillet, p. 802).

Organisation des troupes coloniales. — Discussion du projet de loi relatif à l' — Séances des 8 juin (*J. O.*, 9 juin, p. 551) ; 12 juin (*J. O.*, 13 juin, p. 574) ; 14 juin (*J. O.*, 15 juin, p. 596).

Part contributive de l'Etat dans les frais scolaires. — Déclaration d'urgence et discussion du projet de loi concernant le remboursement anticipé de la — Séance du 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet, p. 779).

Perception de certains droits d'hypothèque. — Discussion immédiate et adoption d'un projet de loi ayant pour objet une modification relative à la — Séance du 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet, p. 776).

Personnels militaires. — Adoption après urgence de la proposition ayant pour objet de régler et d'unifier la situation de certains — Séance du 21 juin (*J. O.*, 22 juin, p. 658).

Rachat des rentes domaniales en Algérie. — Adoption du projet de loi sur le — Séance du 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet p. 793).

Récompenses nationales en faveur des Français résidant à l'étranger. — Prise en considération d'une proposition de loi tendant à modifier la loi du 28 janvier 1897 sur les — Séance du 5 juillet (*J. O.*, 6 juillet, p. 640).

Régime douanier des cafés. — Discussion aprés déclaration d'urgence du projet de loi modifiant le — Séance du 10 juillet (*J. O.*, 11 juillet, p. 816).

Sociétés ou Caisses d'assurances mutuelles agricoles. — Adoption après urgence de la proposition de loi relative à la constitution de — Séance du 26 juin (*J. O.*, 27 juin, p. 679).

Télégraphie militaire. — Discussion du projet de loi sur la réorganisation de la — Séances des 2-3 juillet (*J. O.*, 3-4 juillet, p. 713, 726).

Interpellations et questions. Résolutions.

Défense des côtes. — Question adressée par M. Bisseuil au ministre de la guerre sur les mesures que compte prendre le gouvernement pour la — Séance du 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet, p. 774),

Grève agricole de la Martinique. — Interpellation de M. Knight sur la — Séance du 19 juin (*J. O.*, 20 juin, p. 629, 634).

Mesure prise à l'égard du général Jamont. — Interpellation adressée au gouvernement par MM. Franck Chauveau et Milliard sur la — Séance du 5 juillet 1900 (*J. O.*, 6 juillet, p, 751).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi

Augmentation de la flotte. — Discussion du projet de loi relatif à — Séance des 25 juin (*J. O.*, 26 juin, p. 1619) ; 26 juin (*J. O.*, 27 juin, p. 1638) ; 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 1675) ; 30 juin (*J. O.*, 1er juillet, p. 1703).

Budget de l'exercice 1893. — Adoption d'un projet de loi portant règlement définitif du — Séance du 28 juin (*J. O.*, 29 juin, p. 1665).

Cadres effectifs de l'armée active et de l'armée territoriale. — Adoption d'un projet de loi concernant les — Séance du 7 juillet (*J. O.*, 8 juillet, p. 1859).

Casier judiciaire et réhabilitation de droit. — Adoption après déclaration d'urgence du projet de loi tendant à modifier la loi du 5 août 1899 sur le. — Séance du 5 juillet (*J. O.*, 6 juillet, p. 1813).

Code forestier. — Adoption d'une proposition de loi portant modification de l'article 105 du — (affouage). Séance du 10 juillet (*J. O.*, 11 juillet, p. 1933).

Collèges communaux. — Adoption de la proposition de loi sur les — Séance du 3 juillet 1900 (*J. O.*, 4 juillet, p. 1769).

Compagnie de sapeurs-mineurs et de chemins de fer. — Adoption d'un projet de loi portant création de — Séance du 7 juillet (*J. O.*, 8 juillet, p. 1859).

Conditions privées en concurrence avec des conditions publiques antérieurement établies. — Déclaration de l'urgence pour la proposition de loi relative à la création de — Séance du 10 juillet (*J. O.*, 11 juillet, p. 1941).

Conseil d'Etat. — Adoption du projet de loi relatif à la création d'une *section temporaire du contentieux* au — Séance du 19 juin (*J. O.*, 20 juin, p. 1934).

Contributions directes et taxes assimilées de l'exercice 1901. — Discussion du projet de loi sur les — Séance du 10 juillet (*J. O.*, 11 juillet, p. 1534).

Corps de contrôle de l'administration de la marine. — Discussion d'un projet de loi portant organisation du — Séance du 4 juillet 1900 (*J. O.*, 5 juillet, p. 1780).

Corps de marins indigènes en Algérie et en Tunisie. — 1re délibération sur une proposition de loi tendant à créer un — Séance du 4 juillet 1900 (*J. O.*, 5 juillet, p. 1780).

Correspondance gratuite des soldats et sous-officiers. — Adoption d'un projet de loi relatif à la — Séance du 7 juillet (*J. O.*, 8 juillet, p. 1860).

Défense générale des colonies. — Discussion du projet de loi relatif à la — Déclaration de l'urgence. Séance du 13 juin (*J. O.*, 14 juin p. 1450) ; délibération Séance du 14 juin (*J. O.*, 15 juin, p. 1469).

Distributions d'énergie. — 1re délibération du projet de loi concernant les — Séance du 10 juillet (*J. O.*, 11 juillet, p. 1939).

Droits des citoyens français établis dans les îles de l'Océan Pacifique. — Adoption du projet de loi relatif aux — Séance du 19 juin (*J. O.*, 20 juin, p. 1534).

Droits de douane sur les cafés. — Discussion et adoption du projet de loi ayant pour but de modifier les — Séance du 7 juillet (*J. O.*, 8 juillet, p. 1860).

Exercice de la pharmacie. — 1re délibération sur une proposition de loi relative à l' — Séance du 5 juillet 1900 (*J. O.*, 6 juillet 1814).

Formalités hypothécaires. — Adoption après urgence du projet et de la proposition de loi relatifs à la transformation en une taxe proportionnelle des droits perçus sur les — et aux salaires des conservateurs des hypothèques. Séance du 26 juin (*J. O.*, 27 juin, p. 1638).

Garantie. — Adoption du projet de loi concernant la réforme de la législation sur la — Séance du 6 juillet (*J. O.*, 7 juillet, p. 1842).

Marché à terme sur les laines peignées. — Déclaration de l'urgence et discussion d'une proposition de loi tendant à interdire le — Séance du 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet, p. 1895).

Modification du règlement. (*Nomination des membres de la Commission du budget*). — Déclaration d'urgence pour une proposition portant — Séance du 8 juin (*J. O.*, 9 juin, p. 1875).

Monaco. — Adoption, après déclaration de l'urgence du projet de loi portant création d'un rayon douanier autour de la principauté de — Séance du 29 juin (*J. O.*, 30 juin, p. 1701).

Outillage des ports de guerre et établissement des bases d'opération de la flotte. — Déclaration de l'urgence. Séance du 18 juin (*J. O.*, 19 juin, p. 1520. — Délibérations : Séances des 19 juin (*J. O.*, 20 juin. p. 1534) ; 21 juin (*J. O.*, 22 juin, p. 1557) ; 25 juin (*J. O.*, 26 juin, p. 1609).

Primes d'exportation des sucres. — Discussion et adoption du projet de loi relatif à la fixation du taux des — Séance du 25 juin (*J. O.*, 26 juin, p. 1609).

Produits d'origine corse. — Adoption après urgence du projet de loi autorisant l'admission en franchise sur le continent français d'un certain nombre de — et l'application du tarif métropolitain à ceux de ces produits importés de l'étranger en Corse. — Séance du 9 juin (*J. O.*, 10 juin, p. 1395).

Télégraphie militaire. — Adoption après urgence du projet de loi relatif à la réorganisation de la — Séance du 22 juin (*J. O.*, 22 juin, p. 1584).

Troupes coloniales. — Discussion du projet de loi relatif à l'organisation des — Séance du 5 juillet 1900 (*J. O.*, 6 juillet, p. 1817).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Interpellations et Questions, Résolutions.

Admission temporaire des blés. — Interpellation de M. Rose et de M. le comte de Pontbriand sur le fonctionnement de l' — Séances des 9 juin (*J. O.*, 10 juin, p. 1396) ; 11 juin (*J. O.*, 12 juin, p. 1415) ; — des 5 juillet (*J. O.*, 6 juillet, p. 1829) ; 6 juillet (*J. O.*, 7 juillet, p. 1846) ; 7 juillet (*J. O.*, 8 juillet, p. 1873).

Affaires de Chine. — Question de M. Denys Cochin au ministre des affaires étrangères relativement aux — Séance du 11 juin (*J. O.*, 12 juin, p. 1411).

Affaires de Chine. — Question adressée par M. Chevillon au ministre des affaires étrangères relativement aux— Séance du 21 juin (*J. O.*, 22 juin, p. 1554).

Affaires de Chine. — Question adressée par M. Honoré Leygue au ministre des affaires étrangères relativement aux — Séance du 3 juillet 1900 (*J. O.*, 3 juillet p. 1731).

Affaires de Chine.— Question adressée par M. Jacques Piou au ministre des affaires étrangères. Séance du 7 juillet (*J. O.*, 8 juillet, p. 1869).

Chemins de fer d'intérêt local et tramways.— Interpellation de M. Guillemet sur le décret du 13 février 1900, relatif aux — Séance du 22 juin (*J. O.*, 23 juin, p. 1585).

Chômage. — Interpellation de M. Vaillant sur les mesures à prendre contre le — 1er juin (*J. O.*, 2 juin, p. 1353).

Couronnes mortuaires. — Question adressée par M. Emile Dubois au ministre des cultes, au sujet d'une circulaire d'un père jésuite parlant de l'usage des — Séance du 2 juillet 1900 (*J. O.*, 3 juillet, p. 1729).

Démission du général Jamont. — Question de M. Jourde au ministre de la guerre sur la — et transformation par M. Krantz de la question en interpellation. Séance du 4 juillet 1900. (*J. O.*, 5 juillet, p. 1797).

Homologation de tarifs réduits au profit d'ouvriers étrangers. — Interpellation de M. Desforges sur l' — Séance du 11 juin (*J. O.*, 12 juin, p. 1413).

Interdiction d'une pièce par la censure. — Question de M. Fournière au ministre de l'instruction publique sur l' — Séance du 18 juin (*J. O.*, 19 juin, p. 1518).

Ouvriers du bâtiment. — Question adressée par M. Viviani au ministre du

commerce concernant des mesures à prendre en faveur des — Séance du 6 juillet (*J. O.*, 7 juillet p. 1855).

Service d'état-major général. — Interpellation de M. Firmin Faure sur la violation du décret du 6 mai 1900 instituant le — Séance du 28 juin (*J. O.*, 29 juin, p. 1658).

Sucrage des vendanges. — Question adressée par M. Pams au ministre des finances au sujet du — et transformation par M. Pichon de la question en interpellation. Séance du 2 juillet 1900 (*J. O.*, 3 juillet, p. 1726).

Trains ouvriers de la banlieue de Paris. — Interpellation de M. Coutant sur le service défectueux des — Séance du 8 juin (*J. O.*, 9 juin, p. 1382).

Ventes publiques de laines peignées à Rouen. — Interpellation de M. Mirman sur les abus qui se commettent dans les — Séance des 22 juin (*J. O.*, 23 juin, p. 1591) ; 9 juillet (*J. O.*, 10 juillet, p. 1883).

Vin de liqueur. — Question adressée par M. Firmin Faure au ministre des finances relativement à l'introduction frauduleuse en France d'un — dénommé Mistelle d'Orient. Séance du 8 juin (*J. O.*, 9 juin, p. 1380).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

P. Laband. — Le droit public de l'empire allemand avec une préface de M. Larnaude (édition française). Tome I. Paris, 1900, Giard & Brière, in-8, 540 p.

La traduction de l'ouvrage de Laband a été faite d'après la 3e édition allemande. Mais M. Laband a ajouté la bibliographie la plus récente, et il a fait subir au texte les changements que rendait nécessaire la promulgation des lois et décrets postérieurs à la 3e édition. Ce premier volume comprend les chapitres consacrés à l'histoire de la formation de l'Empire allemand, à la nature juridique de l'Empire, aux rapports de l'Empire avec les Etats particuliers, à la nationalité d'Etat, au territoire fédéral, à l'Empereur, au Bundesrath, au Reichstag.

L'ouvrage aura cinq volumes.

Nous croyons inutile d'insister sur la portée de l'œuvre si connue de M. P. Laband, que nous sommes heureux de voir mise à la disposition du grand public français.

J. Tombaro. — Le incompatibite parlamentari. Milan et Palerme, 1900, Sandron, in-18, 175 p.

C'est avant tout un traité des incompatibilités parlementaires en Italie. La partie consacrée à la législation comparée n'est, sauf pour l'Angleterre, qu'une énumération d'articles des constitutions ou lois électorales des pays étrangers.

A. Morelli. — Il re. Bologne, 1899, Zanichelli, in-8, 762 p.

Après son ouvrage sur la *Fonction législative* le savant professeur de l'Université de Padoue nous donne un gros volume de 762 pages sur *le roi*, où il examine les principales questions qui se rapportent à l'organisation du pouvoir exécutif.

F. Racioppi. — Il potero giudizario nel governo costituzionale. Roma, 1900, Bertero, in-8, 35 p.

Conférence sur le pouvoir judiciaire faite par notre collaborateur au cercle juridique de Rome, et où il examine la théorie américaine de l'inconstitutionnalité des lois en étudiant en même temps les garanties judiciaires qu'offre le droit italien vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Tanaka. — La constitution de l'empire du Japon. Paris, 1899, Larose. In-8, 176 p.
Hisatsuma Furuya. — Système représentatif au Japon. Bruxelles, 1899, Lamertin, in-8, 262 p.

Ces deux ouvrages permettent de faire une étude assez complète des institutions représentatives du Japon. L'auteur du *Système représentatif au Japon* déclare qu'il n'y a pas beaucoup d'ouvrages sérieux ni en japonais, ni en langues étrangères sur le droit public du Japon. L'ouvrage capital reste toujours celui du marquis Ito (Teikokou-Kemao-Gikaï) traduit en anglais sous le titre « Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan ».

A. CHEVALIER MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonell y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard, à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago) ; Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM. les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Ranelletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Demurtas Zichina, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macr (Univ. de Messine) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria, Morelli (Univ. de Padoue) ; Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca (Univ. de Turin) ; Gramantieri (Université d'Urbino).

Japon : MM. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. le professeur Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mme Bilcesco-Alimanestiano, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Ursianu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarasov (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; Vedrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la Confédération ; MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère ; M. Combothecra (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne).

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès, avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : Joseph DELPECH, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les principaux problèmes de l'organisation politique et constitutionnelle, de la législation sociale, du droit international public, du droit administratif, de la législation coloniale, de la science financière et de l'organisation judiciaire ;

2° des **chroniques spéciales** : constitutionnelle et parlementaire; fiscale et financière ; internationale ; pénitentiaire ; coloniale ; de l'enseignement ; judiciaire ;

3° des **chroniques politiques et législatives**, pour la France et les pays étrangers ;

4° des **analyses** et **comptes rendus** critiques des ouvrages touchant au droit public et la science politique ;

5° une **revue des Périodiques**, donnant un résumé très détaillé des principaux articles parus dans les *Périodiques* du monde entier ;

6° des **variétés** : notes, observations documents, faits, rentrant dans son programme ;

7° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse de tous les **actes et documents officiels** d'intérêt général (*Lois*; *décrets, arrêtés, circulaires, rapports*, etc.)-

8° l'indication des **travaux parlementaires** (questions, interpellations, motions, résolutions, projets et propositions de lois) ;

9° un **bulletin bibliographique** complétant la 4e partie de la *Revue* et consacré à tous les ouvrages qui méritent d'être signalés ;

10° des **notices biographiques et bibliographiques** sur les auteurs qui collaborent à l'œuvre de la *Revue*.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

Le bureau de la rédaction est ouvert le vendredi de 10 h. 1/2 à midi

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison..... ..... **3** fr. **50**

Bibliothèque de Jurisprudence Civile contemporaine

I

MÉTHODE D'INTERPRÉTATION

et Sources en Droit privé positif

ESSAI CRITIQUE, par **François GENY**, professeur de droit civil à l'Université de Dijon

Précédé d'une Préface de M. **Raymond SALEILLES**, profr de droit civil à l'Université de Paris

Un volume in-8° raisin. ..... **10** fr.

II

ÉTUDES DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ

Par **Étienne BARTIN**, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lyon

Un volume grand in-8°..... **4** fr.

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie

N° 5. Septième Année. Septembre-Octobre 1900

REVUE DU DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY FEB 1 1901

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — La question finlandaise, par **M. F. Moreau**.
II. — Les tribunaux militaires allemands, par **M. H. Rehm**.
III. — Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions (4e article), par **M. E. Artur**.
IV. — Chronique judiciaire (*La Haute-Cour de justice en* 1899), par **M. J.-A. Roux**. — Appendice : Texte des arrêts de la Haute-Cour de Justice.
V. — Chronique politique, par **M. D. Zanichelli** (Italie).
VI. — Analyses et comptes rendus : Valrand, *Misère et charité en Provence au XVIIIe siècle*, par **M. H. Doniol** ; — Walker, *A history of the law of nations* (Histoire du droit international), par **M. A. de Lapradelle** ; — Cruchaga, *Nociones de derecho internacional* (Notions de droit international), par **M. A. de Lapradelle**.
VII. — Revue des périodiques : Périodiques belges (*Revue de Belgique*), par **M. P. Errera**. — Périodiques français, (*La Révolution française*, par **M. L. Grimaud** ; *Revue de Paris ; Recueil général des lois et arrêts*, par **M. F. Moreau**).
VIII. — Variétés : *Le congrès international de droit comparé*, par **N. Saripolos** ; — *Le droit du crieur et le prix marqué des journaux*.
IX. — Actes et documents officiels.
X. — Bulletin bibliographique.

PARIS
A CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française; Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, anc. min. des colonies; Faure, directeur généra, de l'enregistrement; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi anc. avoc. gén. à la Cour de cassation, député; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, ancien directeur de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, anciens députés; P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Robiquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, professeur au Collège de France; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Garçon, Jacquelin, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Piédelièvre, Saleilles, Souchon, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Le Fur, Marie (Univ. de Caen); Deslandhes, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); R. Beudant, Michoud, De Lapradelle (Univ. de Grenoble); Jacquey, Mestre, A. Wahl (Univ. de Lille); Lameire, Pic (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Artur, Turgeon (Univ. de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Brisgau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de Münich); Stieda (Univ. de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Pilody (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: MM. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc. président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrison Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik (Univ. de Vienne), Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Innsprück), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

FEB 1 1901

LA QUESTION FINLANDAISE (1)

Une émotion douloureuse étreint en ce moment les cœurs finlandais. Les libertés constitutionnelles dont la Finlande se croyait assurée viennent de recevoir un coup mortel. L'unification sous le régime autocratique a fait un pas énorme par la suppression à peu près complète du pouvoir législatif dont la Diète jouissait. Après un siècle d'une existence paisible et prospère, un siècle de fidélité reconnaissante, elle assiste à la destruction de ses institutions libérales.

La Finlande n'est ni un grand pays ni un pays riche. Sa population ne dépasse pas deux millions et demi d'habitants. Mais tous ses citoyens sont profondément attachés à leurs

(1) Principales références : *La Constitution du Grand-Duché de Finlande, Réponses des Etats aux propositions impériales concernant le service militaire personnel*. Paris, Soc. nouv. de librairie et d'édition, 1900 ; Mechelin, *Das Staatsrecht des Grossfürstenthums Finnland, in Marquardsen ;* Fisher, *Finland and the Tsars*, Londres, Arnold, 1899 ; Westlake, « The case of Finland » dans *The national Review*, mars 1900 ; Danielson, *Finlands Vereinigung*, Helsingfors 1891 ; Bornhak, *Russland und Finnland*, Leipzig, 1900 ; Getz, *Das staatsrechtliche Verhältnis zwischen Finnland und Russland*, Leipzig, 1900. Une ample bibliographie est donnée par M. Delpech, « La question finlandaise; les droits du Grand-Duché et le manifeste du Tsar », *Revue générale de Droit international public*, septembre-octobre 1899. — V. aussi Pillet et Delpech, « La question finlandaise. Le manifeste du Tsar examiné au point de vue du droit international », *Revue générale du droit international public*, mai-juin 1900 ; Van der Vlugt, *Le conflit finlandais envisagé au point de vue juridique*, 1900.

libertés qu'ils ont défendues et sauvées à plusieurs reprises. Ils ont foi dans la justice de leur cause. Fermes et calmes, ils ont su formuler des protestations nettes et correctes et se garder de toute agitation tumultueuse. C'en est assez, croyons-nous, pour que le public français consente à entendre leur voix.

I

Le régime constitutionnel est très ancien en Finlande. Il y fut établi en même temps qu'en Suède, puisque la Finlande était partie intégrante de la monarchie suédoise. Tous les actes qui ont de diverses façons organisé la royauté constitutionnelle en Suède entraient naturellement en vigueur immédiate dans les provinces finlandaises. Ces provinces paraissent avoir eu pour leurs institutions représentatives un attachement profond ; les preuves s'en trouvent dans la résistance que la population opposa aux armes russes tant qu'elle se crut menacée du régime autocratique, dans sa prompte soumission dès que le maintien des franchises eût été promis dans la solennité et la précision des garanties que le tsar Alexandre Ier jugea opportun de lui donner au sujet de son régime constitutionnel.

Sous l'empire de la constitution suédoise, la Finlande garda une physionomie particulière. Son organisation politique et administrative ne différait pas de celle qui régissait les autres provinces suédoises ; mais la population était restée en majeure partie finnoise. Elle n'avait été ni submergée par l'immigration suédoise ni complètement assimilée (1). Elle demeurait fermement attachée à sa langue, à ses traditions, à sa culture nationale. Elle formait un groupe compact et distinct, situation que l'éloignement, l'intervalle d'une mer rendaient à la fois plus sensible et plus acceptable. Les lois nomment souvent la Finlande à côté de la Suède. On s'explique aisément que, en 1581, les pays finlandais aient été constitués en Grand-Duché. Cette décision ne créait pas à la Finlande une condition juridique particulière ; elle constatait et mettait en évidence le fait que ce pays menait, en fait sinon en droit, une existence propre. Il est certain d'ailleurs que les Finlandais

(1) La distinction des races a, sous la domination des tsars, servi au classement des partis politiques ; dans la crise présente, elle est oubliée.

ruinés par des guerres incessantes et convaincus par leur longue expérience que la Suède était incapable de les défendre, commençaient à montrer du découragement et même de la désaffection envers la royauté suédoise. L'annexion de cette province par son puissant voisin ne pouvait être entièrement semblable à l'annexion d'une province quelconque. La Finlande présentait presque tous les traits d'un Etat. Le principal lui manquait, il est vrai, la jouissance d'un régime politique autonome ; mais il ne pourrait guère lui être refusé le jour où elle entrerait dans l'unité russe.

Les tsars, qui avaient sur la Finlande d'antiques prétentions, qui soutinrent, à son sujet, des guerres nombreuses contre la Suède, qui depuis Pierre le Grand désiraient acquérir des pays maritimes et réclamaient de l'eau plutôt que la terre, les tsars ont de bonne heure compris quelles conditions s'imposaient à leur politique. Il n'est pas inutile de le démontrer pour établir qu'Alexandre Ier, dont les actes sont aujourd'hui en cause, s'est borné à suivre les traditions du XVIIIe siècle et à réaliser des promesses faites par ses prédécesseurs.

Dès le début de son règne, la tsarine Elisabeth, fille de Pierre le Grand, adresse un manifeste au peuple finlandais (1741). Dans ce document, elle compare la politique querelleuse de la Suède à l'attitude de la Russie dont l'unique désir est de vivre en paix avec ses voisins. Elle répudie toute intention de conquête, et assure que si ses armes triomphent, elle fera de la Finlande un Etat indépendant, jouissant de sa constitution et de ses lois propres, destiné à servir de tampon entre la Russie et la Suède. Ces promesses ne furent pas suivies d'effet : la paix d'Abo (1743) laissa la Finlande suédoise et en détacha seulement, au profit de la Russie, la province de Viborg qui entra sans régime particulier dans l'empire. Le manifeste pourtant ne fut pas inutile pour la diffusion de l'idée que la Finlande trouverait la paix et garderait la liberté sous la protection des tsars.

L'idée rencontra d'abord plus de faveur parmi les nobles, dont elle servait peut-être des projets égoïstes, que dans la masse populaire. La noblesse forma une conjuration qui, pour arracher la Finlande aux misères et aux faiblesses de l'administration suédoise, entra en relation avec la tsarine Catherine.

Celle-ci se montra favorable au plan que les conjurés lui soumirent; mais aucune exécution ne suivit. C'est une nouvelle guerre qui, deux ans plus tard, fournit l'occasion de nouvelles promesses. Catherine déclara aux Finlandais que le meilleur moyen d'acquérir la paix et de sauvegarder leur indépendance consistait à obtenir, par la persuasion ou autrement, le départ des troupes suédoises. Après cela, ils éliraient une Diète, se proclameraient libres, se donneraient des lois, constitueraient un gouvernement qui ne relèverait que de Dieu. La tsarine promettait de confirmer leurs décisions et de défendre leur liberté si les rois de Suède la menaçaient.

Les intentions de la Russie à l'égard de la Finlande pendant le XVIIIe siècle sont claires : il ne s'agit pas de ranger le pays au nombre des provinces ou gouvernements russes ; bien au contraire, il s'agit de garantir, et au besoin de défendre contre l'étranger, les libertés finlandaises.

Alexandre Ier n'a donc pas introduit des idées nouvelles dans la politique russe. Comme ses prédécesseurs, il fit à la Finlande des promesses libérales ; plus heureux que ses prédécesseurs, il fut en mesure de les tenir, et il les tint loyalement.

Lorsque, en 1808, le général Buxhœvden franchit la frontière finlandaise sans déclaration de guerre, il se présenta comme un ami et un protecteur, et annonça la réunion à Abo d'une Diète qui devait régler la situation constitutionnelle du pays. Le manifeste impérial du 5/17 juin 1808 promet que « les vieilles lois et privilèges de votre pays seront invariablement maintenus ».

L'acquisition de la Finlande était l'un des fruits qu'Alexandre se promettait de son alliance avec Napoléon. Elle n'alla pas toute seule. Si l'armée que la Suède, mise par l'Angleterre au courant des résolutions arrêtées à Tilsitt, envoya en Finlande, n'opposa aucune résistance aux troupes russes et battit constamment en retraite, les paysans finlandais, abandonnés à eux-mêmes, tinrent en échec le général Buxhœvden. Ils ne luttaient plus pour le roi de Suède dont la lâche faiblesse venait de se révéler une fois de plus et qui fut bientôt détrôné; ils luttaient pour leurs libertés auxquelles ils jugeaient que des garanties suffisantes n'avaient pas encore été données. Leur

héroïque résistance ne fut pas sans conséquences politiques : elle inspira la détermination du tsar, un moment incertain entre les deux avis qui se partageaient sa cour. La politique traditionnelle, les promesses répétées avaient leurs partisans ; mais un autre parti, confiant dans la force nouvelle que donnaient à la Russie l'alliance française, la chute de la Pologne, la décadence de la Suède, voulait que la Finlande devînt une simple province de l'Empire russe. Ce dernier parti sembla d'abord l'emporter puisque la proclamation du général Buxhœvden parlait de la Finlande comme d'une province, et que l'annexion avait été notifiée à l'Europe. Sa victoire n'alla pas plus loin. Les difficultés rencontrées par l'armée russe en Finlande, qui pouvaient provoquer un retour offensif des troupes suédoises et peut-être une intervention de l'Angleterre, qui d'ailleurs empêchaient Alexandre d'agir librement contre la Turquie ; les nuages qui commençaient à troubler la sérénité de l'entente avec Napoléon ; les tendances naturelles du tsar vers les institutions libérales, toutes ces raisons concoururent à maintenir Alexandre dans la ligne adoptée au XVIIIe siècle. Il acquit la conviction que le pays se soumettrait dès que les libertés lui seraient effectivement garanties et ne se soumettrait pas avant. Il décida de se conformer à ces vœux et de réaliser les anciennes promesses.

Le général Buxhœvden reçut l'ordre d'envoyer à Pétersbourg une délégation finlandaise. Il eut quelque peine à l'organiser et n'y réussit que lorsqu'il eut donné l'assurance formelle que la députation ne serait pas considérée comme l'équivalent de la Diète promise. Au reste, la députation réclama et obtint la convocation de la Diète.

Le décret de convocation (20 janvier/1er février 1809) est ainsi conçu (1) :

« Nous, etc... Par les décrets de la Providence et le succès de Nos armes le Grand-Duché de Finlande ayant été uni pour toujours à Notre Empire, le bien-être de ses habitants devient un des premiers objets de Notre sollicitude. Persuadé que, pour atteindre ce but salutaire, tous les Etats de Finlande s'empresseront à Nous seconder de leurs efforts, Nous avons résolu, conformément aux constitutions du pays, de les réunir

(1) Le texte original en français.

en Diète, et en conséquence Nous avons ordonné et ordonnons par les présentes qu'une Diète générale soit convoquée pour le dix du mois de mars de cette année dans la ville de Borgo. A cet effet, les plénipotentiaires de tous les Etats s'y rendront de la manière prescrite dans les règlements de Diète pour discuter des objets que Nous trouverons bon de confier à leurs délibérations.

Donné à Saint-Pétersbourg, le 20 janvier 1809. ALEXANDRE. »

Le sens de cet acte ne parut douteux à personne : la constitution suédoise demeurait applicable au Grand-Duché de Finlande et réglait la composition de la Diète.

Le 13/25 mars 1809, la Diète formée de quatre Etats de Finlande (noblesse, clergé, bourgeoisie, paysans) se réunit à Borgo. Deux jours après, Alexandre arriva. La nuit qui suivit son arrivée, il signa un Acte de garantie qui est le texte essentiel pour la connaissance du régime finlandais.

« Nous.... Savoir faisons : La volonté du Très-Haut nous ayant fait entrer en possession du Grand-Duché de Finlande, Nous avons voulu par les présentes confirmer et sanctionner la religion et les lois fondamentales du pays ainsi que les droits et privilèges dont chaque Ordre en particulier, dans ledit Grand-Duché, et tous ses habitants en général tant grands que petits, ont joui jusqu'à présent en vertu des Constitutions. Nous promettons de tenir tous ces avantages et lois en pleine vigueur, sans altération ou changement. En foi de quoi Nous avons signé le présent acte de garantie de Notre propre main.

Donné à Borgo, le 15/27 mars 1809. ALEXANDRE. »

Le lendemain, 16/28 juin 1809, le tsar ouvrit la Diète en prononçant le discours suivant (1).

« Par les décrets de la Providence appelé à gouverner un peuple bon et loyal, J'ai désiré voir ses représentants réunis autour de moi. J'ai désiré vous voir pour vous donner une nouvelle preuve de mes intentions pour le bien de votre patrie. J'ai promis de maintenir votre Constitution, vos lois fondamentales ; votre réunion ici vous garantit Ma promesse.

« Cette réunion fera époque dans votre existence politique ; elle est destinée à affermir les nœuds qui vous attachent au

(1) Le texte original en français.

nouvel ordre de choses, à compléter les droits que le sort de la guerre M'a déférés par des droits plus chers à mon cœur, plus conformes à Mes principes, ceux que donnent les sentiments de l'amour et de l'affection.

« Je vous ferai connaître Mes dispositions sur les objets de votre assemblée. Vous y reconnaîtrez facilement l'esprit qui Me les a inspirés.

« Que l'amour de la patrie, l'amour de l'ordre et une harmonie inébranlable dans vos vues, soient l'âme de vos délibérations, et la bénédiction du Ciel viendra descendre sur vous, pour diriger, pour éclairer vos travaux ».

Le 17/29 mars, les Etats furent convoqués dans la cathédrale de Borgo, en présence du tsar. Le gouverneur général donna lecture de l'Acte de garantie traduit en suédois, dont le texte original russe fut remis au maréchal de la noblesse, président de l'ordre équestre. Au nom des quatre Etats, les quatre présidents prêtèrent serment « au très puissant prince et seigneur Alexandre Ier, empereur et autocrate de toutes les Russies et grand-duc de Finlande » ; ils jurèrent « de garder inviolablement les lois fondamentales et la Constitution du pays, telles qu'elles ont été adoptées et sont en vigueur. » A son tour, l'Empereur prononça un nouveau discours (1) :

« Je reçois avec sensibilité les serments de fidélité que les habitants de la Finlande viennent de Me prêter par l'organe de leurs représentants.

« Les liens qui M'unissent à vous, affermis par ce mouvement spontané de leur affection, consacrés par cet acte solennel, en deviennent plus chers à Mon cœur, plus conformes à Mes principes.

« En leur promettant de maintenir leur religion, leurs lois fondamentales, J'ai voulu leur montrer le prix que J'attache aux sentiments de la confiance et de l'amour.

« J'implore l'Etre tout puissant de M'accorder sa force et sa lumière pour gouverner cette nation respectable d'après ses lois et sa justice divine ».

Quelques jours après, Alexandre adressa au peuple de Finlande une proclamation (2) :

(1) Le texte original en français.
(2) Le texte original en français.

« Nous... Ayant réuni les Etats de la Finlande en une Diète générale et reçu leurs serments de fidélité, Nous avons voulu à cette occasion par un acte solennel énoncé en leur présence et proclamé dans le sanctuaire de l'Etre suprême, confirmer et assurer le maintien de la religion, des lois fondamentales, les droits et les privilèges dont chaque Etat en particulier et tous les habitants de la Finlande en général ont joui jusqu'à présent.

« En faisant promulguer cet acte par les présentes, Nous croyons devoir instruire en même temps Nos fidèles sujets de Finlande qu'en Nous conformant à l'usage antique et vénéré de ce pays, Nous regardons les serments de fidélité prêtés par les Etats en général et par les députés des paysans en particulier, en leur nom et en celui de leurs commettants, de leurs mouvements propres et spontanés, comme bons et obligatoires pour tous les habitants de la Finlande.

« Intimement persuadé que ce peuple bon et loyal conservera à jamais pour Nous et pour Nos successeurs les mêmes sentiments de fidélité et d'attachement inviolables qui l'ont toujours distingué, Nous Nous attacherons à lui donner avec l'aide de Dieu des preuves continuelles de nos soins assidus et paternels pour son bonheur et sa prospérité.

A Borgo, le 23 mars 1809. ALEXANDRE. »

Sur l'ordre du tsar, cette proclamation, traduite en suédois et en finnois, fut lue dans toutes les églises, ainsi que l'Acte de garantie.

Enfin, avant de quitter la Finlande, le tsar clôtura les travaux de la Diète (6/18 juillet 1809) par un dernier discours (1) :

« En réunissant les Etats de la Finlande en une Diète générale, J'ai voulu connaître les désirs et les sentiments de la nation sur ses véritables intérêts.

« J'appelai votre attention sur les objets les plus importants à votre prospérité. Me reposant entièrement sur la loyauté de votre caractère, fort d'ailleurs de la pureté de Mes intentions, J'ai laissé à vos délibérations une entière liberté. Aucune influence, aucune autorité étrangère à la vôtre, n'osa franchir le seuil de ces portes. J'ai veillé sur l'indépendance de vos

(1) Texte original en français.

opinions. Absent, Je me trouvais au milieu de vous par les vœux que je ne cessais de faire pour le succès de vos travaux.

« Les avis que vous venez d'émettre portent le caractère de la sagesse et de l'amour de la patrie. Je les prendrai en considération dans l'œuvre importante que Je médite pour votre prospérité.

« Vos travaux cessent dès ce moment. Mais en vous séparant, vous avez des devoirs essentiels à remplir.

« Portez dans le sein de vos provinces, imprimez dans l'esprit de vos compatriotes la même confiance qui a présidé à vos délibérations.

« Inspirez leur la même conviction, la même assurance sur les objets les plus importants à votre existence politique : le maintien de vos lois, la sûreté personnelle, le respect inviolable de vos propriétés.

« Ce peuple brave et loyal bénira la Providence qui a amené l'ordre de choses actuel. Placé désormais au rang des nations, sous l'empire de ses lois, il ne se ressouviendra de la domination passée que pour cultiver des rapports d'amitié lorsqu'ils seront rétablis par la paix.

« Et Moi, J'aurai recueilli le plus grand fruit de Mes soins quand Je verrai cette nation tranquille au dehors, libre dans l'intérieur, se livrant sous la protection des lois et des bonnes mœurs à l'agriculture et à l'industrie, par le fait même de sa prospérité, rendre justice à mes intentions et bénir ses destinées ».

Ces actes, qu'il a fallu transcrire en entier malgré leur étendue, eurent en Finlande un retentissement immense. Ils ne furent pas considérés comme créant un régime nouveau, mais comme maintenant le régime d'origine suédoise sous la domination impériale. La tradition populaire les a pieusement conservés, et aujourd'hui encore, ils sont tenus pour la charte des libertés constitutionnelles de la Finlande, pour le texte authentique des promesses qui lient les tsars.

Au reste, ces libertés sont assez modestes, si on les compare au régime représentatif qui est en vigueur dans la plupart des Etats civilisés. Elles consistent principalement dans les droits reconnus aux Etats par la Forme de Gouvernement du 21 août 1772 et par l'Acte d'union et de sûreté des 21 février et 3 avril 1789. Les dispositions importantes sont les suivantes :

« Le roi ne peut, sans la connaissance et le consentement des Etats, faire aucune loi ni en abroger une existante » (Regeringsform, art. 40). Les Etats du Royaume ne peuvent abroger aucune loi existante ni en faire aucune nouvelle sans l'assentiment et le consentement du Roi (art. 41).

...« Les Etats se réservent toutefois qu'aucune augmentation ni diminution du titre des monnaies ne puisse être projetée ni exécutée sans leur connaissance et consentement » (art. 44).

...« Sa Majesté... ne pourra, contrairement à la loi, au serment et à la garantie royale, imposer à ses sujets aucune aide de guerre, ni nouveaux impôts, levées de troupes, ou autres contributions, sans la connaissance, la libre volonté et le consentement des Etats du royaume, sauf toutefois le cas où le malheur voudrait que le royaume fût envahi militairement; en ce cas,..... aussitôt que la guerre aura cessé, les Etats devront se réunir et les nouveaux impôts qui auront été établis pour les frais de la guerre devront cesser sur le champ » (art. 45).

« La situation financière sera examinée par la Commission des Etats, afin que ceux-ci puissent apprendre que les fonds ont été employés au mieux des intérêts du royaume (art. 50). »

L'art. 38 reconnaît au Roi la faculté de convoquer les Etats, sans lui imposer une obligation ni un délai.

« Comme la véritable liberté consiste à donner librement le nécessaire pour l'entretien de l'Etat, le peuple suédois a le droit indiscutable de délibérer, transiger, refuser et accorder à ce sujet avec le Roi. (Acte d'union et de sûreté, art. 5).

« Dans la Diète, les Etats du royaume ne s'occuperont pas d'autres questions que de celles que le Roi leur proposera, ainsi qu'il était d'usage avant 1680 » (art. 6).

En somme, les libertés finlandaises se ramènent à un point essentiel : les lois ne peuvent être faites ni abrogées sans le consentement des Etats ; règle dont la portée est encore restreinte par la coutume qui permet au souverain de régler par simples ordonnances certaines questions administratives et économiques. Le souverain n'était même pas au début obligé de convoquer la Diète périodiquement, et le vote du budget proprement dit (les Etats votent les impôts subsidiaires), l'arme

la plus précieuse que le régime représentatif remette au Parlement, est refusé aux Etats finlandais.

Telles quelles, ces libertés sont extrêmement chères aux Finlandais, extrêmement odieuses à certains Russes qui, depuis une vingtaine d'années, en poursuivent avec acharnement la destruction. Ces derniers paraissent avoir emporté une victoire, temporaire il faut l'espérer. Leurs prétentions ont été adoptées par le Manifeste impérial du 3/15 février 1899 :

« Par la grâce de Dieu, Nous... A tous Nos fidèles sujets savoir faisons : Le Grand-Duché de Finlande étant devenu depuis le commencement du siècle partie intégrante de l'Empire de Russie, jouit, grâce à l'assentiment magnanime de l'empereur Alexandre Ier, d'heureuse mémoire, et des souverains ses successeurs, d'institutions spéciales, en ce qui concerne son administration intérieure et sa législation, qui répondent aux conditions locales du pays.

« Mais, indépendamment des questions de législation locale de la Finlande découlant des particularités de son organisation sociale, il se présente, dans le domaine de la haute administration se rapportant à ce pays, d'autres questions législatives, qui, étant étroitement liées aux besoins de tout l'Empire, ne peuvent pas être de la compétence exclusive des institutions du Grand-Duché. L'ordre de solution de questions de ce genre n'est pas défini dans les lois existantes par des règles précises, et cette absence de définition a donné lieu à de graves inconvénients.

« Pour écarter ces inconvénients, Nous avons trouvé utile dans Notre sollicitude pour le bien de tous Nos fidèles sujets sans distinction, d'établir d'une manière ferme et inébranlable, pour compléter les lois existantes et à titre de direction à imprimer aux institutions compétentes de l'Empire et du Grand Duché, l'ordre qu'elles auront à suivre pour la rédaction et la publication des lois communes à tout l'Empire.

« Laissant en vigueur les lois existantes pour la publication des lois d'intérêt local qui ont exclusivement trait aux besoins du pays finlandais, Nous avons reconnu nécessaire de réserver à Notre appréciation la vérification finale des questions législatives communes à tout l'Empire.

« En conséquence de ce qui précède, Nous avons ratifié de

Notre propre main les règlements ci-joints devant servir de base à la rédaction, à l'examen et à la promulgation des lois rendues pour tout l'Empire, y compris le Grand-Duché de Finlande.

« De même que Nos augustes ancêtres, Nous voyons le gage du développement de la Finlande dans son unification la plus étroite avec l'Empire. Sous la protection de la puissance russe, la Finlande, puisant sa force dans la sauvegarde que la Russie lui donne, a marché invariablement pendant près d'un siècle dans la voie du progrès pacifique, et il Nous a été agréable de Nous convaincre, d'après les récentes énonciations des Etats de la Diète, que les sentiments de dévouement pour Notre personne et pour la Russie sont vivaces dans les cœurs du peuple finlandais.

« Nous espérons que l'activité en commun des institutions de l'Empire et du Grand-Duché, fondée sur les dispositions expresses de la loi positive en ce qui regarde les affaires de la législation concernant leurs intérêts réciproques, constituera la meilleure garantie des besoins réels et des intérêts de l'Empire de Russie.

« Donné à Saint-Pétersbourg, le 3 février de l'an de grâce mil huit-cent-quatre-vingt-dix-neuf et de Notre règne le cinquième.

NICOLAS.

Sa Majesté l'Empereur a inscrit de sa propre main sur le texte des documents :

« Qu'il en soit ainsi »

Saint-Pétersbourg, 3 février 1899 ».

Règlements devant servir de base pour la rédaction, l'examen et la promulgation des lois rendues pour tout l'Empire, y compris le Grand-Duché de Finlande :

« 1. La spécification originaire des lois rendues pour tout l'Empire, y compris le Grand-Duché de Finlande, est effectuée chaque fois avec le consentement de Sa Majesté l'Empereur dans les cas où, d'après le cours général des affaires de l'administration, il deviendra nécessaire de rédiger une loi nouvelle ou de modifier ou compléter une loi existante.

« 2. Cette spécification a lieu tant par rapport aux lois dont l'action est générale pour tout l'Empire, y compris le Grand-

Duché de Finlande, que pour les lois appliquées dans les limites du Grand-Duché si elles ont trait à des nécessités communes à tout l'Empire, ou si elles sont en connexion avec la législation de l'Empire.

« 3. L'autorisation suprême pour la publication des lois précitées (art. 1 et 2) est demandée par le ministre compétent de l'Empire et par le ministre secrétaire d'Etat du Grand-Duché de Finlande, après entente préalable entre eux à ce sujet. Le gouverneur général de la Finlande, quand il trouve nécessaire, d'après la marche de l'administration du Grand-Duché, de compléter les lois existantes du pays dans l'ordre indiqué par les présents règlements, communique au ministre de l'Empire compétent et au ministre secrétaire d'Etat du Grand-Duché son avis à ce sujet pour la suite à y donner.

« 4. Quand a eu lieu l'autorisation suprême pour la rédaction d'une loi commune à tout l'Empire y compris le Grand Duché de Finlande, le ministre de l'Empire compétent se met en communication avec le gouverneur général de la Finlande, avec le ministre secrétaire d'Etat du Grand-Duché de Finlande et avec le Sénat impérial de Finlande pour qu'ils lui transmettent leurs conclusions à l'égard du projet de loi en question.

« 5. Certains projets de loi devant, d'après le régime d'administration intérieure du Grand-Duché de Finlande, être soumis à l'examen de la Diète finlandaise, les conclusions de la Diète sont exigées également pour celles des lois en question qui rentrent dans le § 2 des présents règlements. Les conclusions de la Diète sont prises au cours de sa plus prochaine session ordinaire, s'il ne survient pas d'ordre impérial, convoquant dans ce but une Diète extraordinaire.

« 6. Après réception des conclusions du gourverneur général de la Finlande, du ministre secrétaire d'Etat du Grand-Duché de Finlande et du Sénat impérial de Finlande, et dans les cas voulus (§ 5), de la Diète de Finlande, le ministre compétent de l'Empire transmet le projet de loi au Conseil de l'Empire dans l'ordre voulu d'après les statuts de cette haute institution de l'Etat. Les conclusions du Sénat et de la Diète y sont annexées.

« 7. Le projet de loi est examiné par le Conseil de l'Empire

d'après le mode général ordinaire avec la participation du gouverneur général de la Finlande, du ministre secrétaire d'Etat de Finlande, ainsi que des membres du Sénat impérial de Finlande, qui seront désignés à cet effet sur le choix de Sa Majesté l'Empereur.

« 8. L'avis du Conseil de l'Empire, sanctionné par Sa Majesté l'Empereur, concernant le dit projet de loi, est publié dans le mode voulu dans tout l'Empire, ainsi que dans le Grand-Duché de Finlande. »

On voit l'atteinte portée à l'autonomie finlandaise : avant le 3/15 février 1899 aucune loi ne pouvait entrer en vigueur sans le consentement des Etats; désormais la Diète est réduite à un rôle purement consultatif, d'une part pour les lois dont l'action s'étend à tout l'Empire, d'autre part pour les lois qui, ne devant s'appliquer que sur le territoire finlandais, ont trait à des nécessités communes à tout l'Empire ou sont en connexion avec la législation de l'Empire. Cette formule permet de concevoir théoriquement des lois qui ne concerneraient que la Finlande, sans rapport aucun avec les nécessités ou la législation de l'Empire, et pour lesquelles la règle ancienne, le consentement nécessaire des Etats, subsisterait. En pratique, le cas ne se présentera jamais : une loi finlandaise sera toujours en connexion avec la législation impériale, et, comme les matières législatives sont à peu près les mêmes dans tous les Etats, le tsar pourra toujours considérer une loi comme devant avoir une portée générale.

L'émotion fut grande en Finlande. Elle le fut plus encore lorsque l'avis de la Diète était demandé pour une loi qui aggravait de façon très sensible la condition du service militaire. En présence d'un danger imminent et en partie réalisé, le peuple finlandais a su ne pas se départir d'une attitude pacifique, dont la correction égale l'énergie. Il s'est borné à adresser vers le trône des protestations respectueuses et purement juridiques.

Devant le Sénat de Finlande (1), le procureur général émit l'avis que « Sa Majesté impériale n'a pas été informée à quel haut degré la constitution impérialement jurée à la Finlande

(1) Le Sénat est un tribunal suprême et un corps administratif, et non pas une Chambre Haute.

et avec elle les droits de tout le peuple finlandais avaient été atteints par le gracieux manifeste ». Sur son avis, le Sénat adressa au tsar une protestation unanime : «... Le Sénat, à qui le gouvernement général a été confié, regarde comme un devoir sacré, dicté par son serment professionnel comme par ses fonctions, d'exprimer très humblement à Votre Majesté les doutes et les scrupules que le gracieux Manifeste et les statuts fondamentaux ont suscités dans le sein du Sénat ». L'adresse rappelle les garanties accordées par Alexandre Ier et ses successeurs et montre qu'elles sont supprimées par les derniers actes de Nicolas II. Les délégués du Sénat allèrent à Saint-Pétersbourg porter cette adresse ; ils ne furent pas reçus par l'Empereur, et l'adresse leur fut retournée avec une note impériale : « Ne mérite aucune intervention ».

Les Etats ne furent pas plus heureux. Non seulement leurs délégués ne furent pas admis à voir le tsar, mais le secrétaire d'Etat pour la Finlande fut chargé de leur communiquer la réponse suivante :

« Sa Majesté s'est sentie vivement offensée de ce qu'ils ont pensé qu'Elle manquerait à sa parole ; Elle a déclaré qu'elle ne recevrait pas la députation ; Elle a chargé le secrétaire d'Etat de prier les membres de la députation de retourner à leurs travaux, et aussi de les informer que Sa Majesté estimait qu'Elle avait donné au pays la meilleure garantie pour la paisible conservation de sa législation intérieure, quand Elle s'était chargée Elle-même de décider sur chaque cas particulier s'il était de nature à être classé dans la législation d'Empire et s'il devait être soumis à l'examen de la plus haute autorité législative ».

Le peuple enfin éleva la voix. Une pétition, qui malgré des difficultés de toute sorte réunit plus de cinq cent mille signatures fut portée à Saint-Pétersbourg par cinq cents Finlandais. En réponse à leur demande d'audience, le secrétaire d'Etat leur communiqua le message suivant : « Informez les membres de cette députation de cinq cents que, bien que je ne veuille pas les recevoir, je ne suis pas irrité contre eux. Ils doivent retourner chez eux ; là, ils pourront envoyer leurs pétitions aux gouverneurs, qui, à leur tour, les enverront au gouverneur général ; celui-ci vous les enverra pour m'être données

si elles méritent attention. Expliquez à la députation le sens du manifeste du 3 février, puis renvoyez-la ».

II

Les adversaires de la liberté finlandaise ne craignent pas de recourir à des arguments radicalement inconciliables entre eux ; tantôt ils affirment qu'Alexandre Ier n'a pas voulu confirmer les constitutions suédoises, tantôt ils prétendent que la confirmation qu'il leur a donnée n'est pas valable pour différentes raisons. Sans tirer avantage d'une contradiction manifeste, on examinera brièvement les deux prétentions.

Une certaine hardiesse est nécessaire pour affirmer qu'Alexandre Ier n'a pas entendu confirmer les lois constitutionnelles qui s'appliquaient en Finlande pendant la domination suédoise. Le lecteur se rappelle les affirmations répétées du tsar pendant la Diète de Borgo. On a prétendu cependant que le texte russe contient des mots qui ne doivent pas se traduire par *lois fondamentales*, mais par *lois primitives* ; or ce dernier terme ne saurait être tenu pour l'équivalent de lois constitutionnelles. Nous ne nous permettrons pas de choisir entre les arguments opposés fournis par les dictionnaires ; Alexandre Ier dans les documents de langue française qu'il a signés se sert fréquemment des expressions, *lois fondamentales*, *constitutions* ; cela est décisif.

On a observé encore que ni l'acte de Borgo ni les documents qui l'accompagnent ne mentionnent les actes suédois de 1772 et de 1789, et l'on en veut conclure que ces actes n'ont pas reçu expressément la consécration impériale. La conclusion serait à peine légitime, si le tsar avait énuméré les lois qu'il confirmait; mais alors qu'il déclare reconnaître en bloc toutes les lois existantes en Finlande, comment admettre qu'il a entendu exclure les actes fondamentaux ? Ces actes, il les connaissait fort bien, comme on le verra, et à plusieurs reprises, il s'y référa pour régler des questions concernant la Finlande.

Il n'est pas plus exact qu'Alexandre ait voulu réduire la Diète à un rôle consultatif. Les paroles qu'il prononça à la clôture de la Diète (« les avis que vous venez d'émettre.... je

« les prendrai en considération ») ne sauraient être interprétées en ce sens. Elles correspondent à des formes constitutionnelles que le tsar connaissait parfaitement, et elles conviendraient encore aujourd'hui au régime anglais, qui donne au Parlement bien autre chose qu'une consultation. Au reste, les idées politiques d'Alexandre en 1805 sont bien connues. Il inclinait sincèrement vers les institutions représentatives, et dans un entretien avec Mme de Staël, il avait laissé entendre qu'elles seraient accordées à l'Empire russe tout entier. Comment n'aurait-il pas maintenu le régime constitutionnel qu'il avait trouvé tout installé en Finlande, alors que d'autre part son intérêt politique lui en faisait une obligation impérieuse?

Les nationalistes russes ne se résignent pas à admettre qu'Alexandre ait en pleine connaissance de cause maintenu en Finlande le régime constitutionnel. Ils affirment qu'il s'est trompé ou qu'il a été trompé ; les deux probablement. Il s'est trompé, car il ne connaissait pas les lois suédoises qu'il confirmait ; il a été trompé, car les Finlandais, en traduisant le texte russe de Borgo, ont osé commettre des altérations, des falsifications.

La thèse est assez désobligeante pour le tsar de Tilsitt, de Paris et de Vienne, et il est assez étrange qu'on doive démontrer à des Russes qu'Alexandre Ier savait bien ce qu'il disait et ce qu'il faisait lorsque, à Borgo, en 1809, il prononçait les paroles et signait les actes que l'on connaît. Puisque les preuves sont exigées, les voici.

Au mois de décembre 1808, le comte Soltikoff, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, demanda au baron Mannerheim des renseignements sur les droits respectifs du roi et des Etats selon la Constitution suédoise et sur le cérémonial ordinaire de la Diète. Le mémoire fourni par Mannerheim indique que, d'après les lois politiques de la Suède « le roi ne peut rien changer aux lois fondamentales ou aux lois civiles et criminelles établies en 1734, ou aux privilèges de chaque ordre, ni établir de nouvelles taxes, sans le consentement des Etats ».

Le tsar réclama un exposé complet de la Constitution suédoise. Deux exposés furent alors faits, l'un par Buck, fonctionnaire au ministère des affaires étrangères, l'autre par

Rehbinder, qui fut plus tard adjoint au secrétaire d'Etat pour la Finlande. Or, dans l'exposé très explicite et très net de Rehbinder, on lit :

« La Finlande, depuis les temps les plus reculés réunie à la Suède, a été gouvernée d'après ses lois tant fondamentales que civiles.

« Les premières se fondent principalement sur trois principes :

1° Que le pays soit gouverné par un roi assujetti aux lois ;

2° Que tous les citoyens sans exception soient libres ainsi que protégés tant à la vie qu'à leurs propriétés ;

3° Que la nation moyennant ses représentants a le droit de faire sa constitution, dicter les lois et stipuler les contributions du pays.

« Le droit du roi est celui de pourvoir à tous les offices. De telles places ou charges qui demandent une certaine confiance et qui sont de conséquence sont à la disposition immédiate du roi, qui en même temps a le pouvoir d'en démettre sans formalité ceux qui manquent à leurs devoirs et par là ont perdu la confiance en eux mise. Pour toutes les autres places, trois personnes les plus habiles sont présentées, dont le roi en choisira un, le munira d'un brevet ; ceux-ci ne peuvent être changés sans avoir subi le procès et jugés en forme.

« Plus, le roi est à la disposition des revenus de l'Etat et fixe les salaires de chaque place, ainsi que certaines taxes, c'est-à-dire la poste, le papier timbré, etc. ; mais tous les autres impôts dépendent comme susdit des Etats, que le roi est seulement de droit de rassembler pour une Diète, où il leur présente les matières dont il souhaite leur avis et au-dessus de quoi ils n'ont pas le droit d'étendre leurs délibérations ; pourtant il est à eux réservé de demander le consentement du roi d'entreprendre matière quelconque qu'ils jugent absolument nécessaire pour le bien du pays, ce qui peut leur être affirmé ou nié suivant l'opinion du roi. Aussi dépend-il du roi de finir la Diète quand bon lui semble.

« Ci-devant les Etats s'assemblèrent chaque troisième année et même plus souvent et avaient des droits bien plus larges qu'à présent, mais depuis le changement de Régence de 1772

et l'Acte de sûreté de 1789, ils sont restreints aux circonstances ci-dessus nommées » (1).

En présence de ces documents, il est impossible de soutenir qu'Alexandre Ier ignorait la constitution suédoise, les actes de 1772 et de 1789, les règles essentielles et spécialement celles qui concernent la confection des lois.

Alexandre ne s'est pas trompé. Pour établir les fraudes commises par les Finlandais dans la traduction des textes officiels, on a relevé, en leur donnant une importance exagérée, de très rares et très légères différences entre les différentes versions (2). Ainsi l'un des textes contient le mot *constitution* au singulier, et l'autre au pluriel ; et ceci prouverait qu'Alexandre, a confirmé l'ensemble des lois civiles et criminelles, et non les lois constitutionnelles proprement dites. L'extrême faiblesse de pareils arguments leur épargne une réfutation en règle. Les textes français et incontestables, émanés d'Alexandre parlent si souvent et si clairement des lois fondamentales, de la Constitution finlandaise, qu'il est vraiment sans intérêt de savoir si l'original russe du décret de Borgo porte le singulier ou le pluriel et si cette question de nombre a une signification quelconque.

Voici maintenant des objections un peu plus soutenables. Elles ont au moins une certaine tenue juridique, et exigent, pour ce motif, une réfutation sérieuse, à laquelle je voudrais enlever une partie de son aridité technique.

La première objection consiste à prétendre que l'acte de Borgo est nul. Son vice radical est que, à sa date, Alexandre n'était pas régulièrement investi de la souveraineté sur la Finlande par une cession émanée du roi de Suède ; même le régime constitutionnel ne pouvait être maintenu que par une clause d'un traité international, et on croit trouver la clause relative à cet objet.

En thèse générale, il est impossible de soutenir que le maintien ou la création du régime constitutionnel, même dans un pays annexé, ne puisse résulter que d'un traité international. Le traité a pour effet essentiel de régler les rapports entre deux ou plusieurs puissances, et non pas d'organiser

(1) Citation extraite de Fisher, *Finland and the Tsars*, p. 32-34.

(2) On ne discutera pas ici la question d'école, si, en cas de divergence, le texte russe ou le texte suédois ou finnois doit faire foi.

constitutionnellement l'une d'elle, ou une région. Les indications qu'il contient à cet égard ne peuvent être entendues que comme des promesses, qui devront ensuite être réalisées par les lois nationales. Elles ne sauraient avoir que des effets internationaux ; or l'organisation politique est affaire de droit national. Quand le traité qui a rétabli la paix entre la Suède et la Russie ne contiendrait pas un mot sur le sort de la Finlande, il n'eût pas empêché le tsar d'accorder à ce pays le régime constitutionnel.

En fait, lors des négociations qui aboutirent au traité de Fredrikshamn (17 septembre 1809), qui reconnut au tsar la pleine propriété de la Finlande, le plénipotentiaire suédois comte Stedingk demanda l'insertion d'une clause garantissant à la Finlande la jouissance de sa religion et de ses lois. Le comte Roumiantsoff s'y refusa, en alléguant que l'avenir de la Finlande était désormais affaire d'administration intérieure sur laquelle la Suède ne pouvait réclamer aucune influence. « Mon principe, écrivait-il à Alexandre, était de montrer Votre Majesté comme maître de la Finlande avant le traité ». Il consentit seulement à accepter la rédaction suivante (1) qui, donnant une satisfaction de pure forme à la Suède, consacre en réalité la doctrine russe. L'art. IV contient la cession :

« Sa Majesté le roi de Suède, tant pour elle que pour Ses Successeurs, au trône et au royaume de Suède, renonce irrévocablement et à perpétuité, en faveur de Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies et Ses Successeurs au Trône et à l'Empire de Russie, à tous Ses droits et titres sur les Gouvernements ci-après spécifiés, qui ont été conquis par les armes de Sa Majesté impériale dans la présente guerre sur la couronne de Suède, savoir les Gouvernements de Kymmenegovd, de Nyland et Tavastehus, d'Abo et Boejrneborg, avec les îles d'Aland, de Savolax et Carélie, de Wasa, d'Uleaborg, et de la partie de Westrobothnie jusqu'à la rivière de Tornea, comme il sera fixé dans l'article suivant sur la démarcation des frontières.

« Ces Gouvernements avec tous les habitants, villes, ports, forteresses, villages et îles, ainsi que les dépendances, prérogatives, droits et émoluments, appartiendront désormais en

(1) Texte original en français.

toute propriété et souveraineté à l'Empire de Russie et lui restent incorporés.

« Pour cet effet, Sa Majesté le roi de Suède promet et s'engage de la manière la plus solennelle et la plus obligatoire tant pour Elle que pour Ses Successeurs et pour tout le Royaume de Suède, à ne jamais former aucune prétention directe ou indirecte sur lesdits Gouvernements, provinces, îles et territoires, dont tous les habitants seront, en vertu de ladite renonciation, dégagés de l'hommage et serment de fidélité qu'ils ont fait à la couronne de Suède ».

L'article VI ajoute :

« Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies ayant donné déjà les preuves les plus manifestes de la clémence et de la justice, avec lesquelles Sa Majesté a résolu de gouverner les habitants du pays qu'Elle vient d'acquérir, en les assurant généreusement et d'un mouvement spontané, du libre exercice de leur religion, de leurs droits de propriété et de leurs privilèges, Sa Majesté Suédoise se voit par là dispensée du devoir, d'ailleurs sacré, de faire des réservations là-dessus en faveur de ses anciens sujets » (1).

Alexandre avait tenu à affirmer que la Finlande lui appartenait par droit de conquête avant la cession diplomatique, que le régime constitutionnel y était maintenu par un acte de sa volonté. Il ruinait ainsi par avance la thèse qui aujourd'hui prétend fonder le régime politique de la Finlande sur le traité de Fredrikshamn, et spécialement sur l'article IV qui parle d'une incorporation à l'Empire russe.

La prétention d'Alexandre, acceptée par le traité de Fredrikshamn, était-elle juridiquement acceptable ? Le tsar avait-il pu reconnaître la Constitution finlandaise avant d'avoir régulièrement acquis la Finlande ? Un doute à ce sujet à été manifesté par des juristes scrupuleux. A leurs yeux, Alexandre a fâcheusement interverti l'ordre nécessaire des

(1) Comparer l'article du traité de Vienne relatif à la Pologne : « Le Duché de Varsovie est réuni à l'Empire de Russie. Il y sera lié irrévocablement par sa constitution pour être possédé par Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, ses héritiers et successeurs à perpétuité. Sa Majesté impériale se réserve de donner à cet Etat, jouissant d'une administration distincte, l'extension intérieure qu'elle jugera convenable. Elle prendra avec ses autres titres celui de Tsar, roi de Pologne ».

actes. Il devait d'abord obtenir une cession authentique par la Suède ; après cette investiture, il pouvait organiser constitutionnellement le pays cédé. On voit trop bien que ces juristes ne sont pas des politiques. Alexandre ne s'est pas laissé enfermer dans le cercle vicieux que leurs arguties construisent. Il a vu que si en droit la confirmation constitutionnelle devait suivre la cession diplomatique, en fait la soumission de la Finlande dépendait principalement du maintien de ses libertés. Il a confirmé la Constitution, parce que cet acte, d'ailleurs conforme à ses sentiments et à ses principes, lui procurait la paix en Finlande. Il n'a pas voulu retarder ces deux résultats précieux en observant un ordre strictement scientifique ; d'autant qu'il se considérait déjà comme investi par la conquête. S'il avait agi autrement, les mêmes juristes auraient probablement affirmé que la confirmation constitutionnelle ne pouvait plus être donnée après une cession qui avait réuni la Finlande à l'Empire russe.

Au reste, il n'est pas impossible de calmer juridiquement ces inquiétudes juridiques. Admettons que les actes d'Alexandre aient été nuls comme accomplis par un souverain incompétent. La nullité n'est pas tellement grave qu'elle n'ait pu être effacée par les événements ultérieurs, par le traité de Fredrikshamn, par la cession régulière ; l'opinion contraire aurait une rigueur voisine de l'absurdité. Veut-on néanmoins aller jusqu'à ce point extrême ? Il reste encore à demander par qui la nullité pouvait être invoqué. Or le tsar Alexandre, non seulement n'eût pas voulu, mais juridiquement il n'aurait pas pu, et ses successeurs ne pouvaient pas plus que lui se prévaloir de la nullité découverte dans l'acte de 1809. Car en général le vice qui consiste dans l'absence de qualité, de titre, de compétence chez l'une des parties contractantes, ne saurait être allégué par elle après qu'elle a acquis le titre, la qualité, la compétence qui lui manquait. Il n'en est pas ainsi pour les actes où la puissance publique parle seule et commande ; mais en 1809, Alexandre n'imposait pas ses volontés aux Finlandais ; il passait avec eux un contrat, duquel il ne pouvait se dédire, à supposer qu'il eût accueilli une idée si contraire à ses intentions, sans blesser les principes du droit comme la simple bonne foi.

Les juristes ont découvert d'autres difficultés. Un pouvoir autocratique, comme celui du tsar, ne peut se limiter lui-même. Toutes les règles qu'il s'impose, de même qu'elles émanent de sa volonté, peuvent être supprimées par sa volonté. L'argument est des plus mauvais. En thèse générale, il implique que le régime constitutionnel ne prend jamais légitimement la place du régime autoritaire ; c'est la nullité radicale infligée à presque toutes les Constitutions. On sait comment les peuples réfutent cette doctrine étrange et immorale qui nie la validité des engagements pris par les souverains envers leurs sujets. Appliqué à la Finlande, le raisonnement est particulièrement mauvais : il résout la question par la question même. La vraie question est celle-ci : la Finlande a-t-elle été comprise dans l'autocratie russe ? Ou bien a-t-elle sans solution de continuité conservé sous l'Empereur Grand-Duc le régime dont elle jouissait sous les rois de Suède ? Il est clair qu'on ne peut lui appliquer le raisonnement tiré de l'autocratie qu'en admettant qu'elle a été soumise à ce régime ; or c'est ce que les Finlandais nient. Et ils ont raison, à moins de refuser toutes portée aux paroles et aux actes d'Alexandre Ier.

Mais alors, si le rapport juridique créé à Borgo doit être maintenu, comment le classer ? Dans quelle catégorie juridique le ranger ? Et si, comme cela est certain, il ne répond à aucune des définitions légales que le droit accepte, n'est-ce pas la preuve que ce rapport n'existe pas juridiquement ? Là-dessus, on compare le régime finlandais aux cas connus d'union personnelle, d'union réelle, d'incorporation, de vassalité ; on lui applique les définitions scientifiques de ces diverses situations et on conclut que le cas de la Finlande est une sorte de monstre juridique. Ne serait-il pas licite de le supprimer ou de le nier ?

On avouera que la question de classification n'est pas décisive ; et, sans l'examiner en détail, sans rechercher si réellement le cas de la Finlande ne peut être placé à côté d'aucun cas connu, on se contentera de penser que l'acte de Borgo n'en serait nullement infirmé. La science du droit n'en est plus à la foi aveugle dans les catégories ; elle ne sacrifie pas les faits aux classifications dont ils sont l'objet ; quand ils ne s'y adaptent pas exactement, elle ne cherche ni à les intro-

duire de force ni à les exclure ; elle songe plutôt à modifier des cadres qui ne sont plus conformes à la réalité. Comme toute science, elle voit dans les classifications des procédés seulement, des procédés commodes et non impératifs, et est toute résignée à rencontrer de temps en temps des situations et des faits qui ne s'y plient pas. A supposer que la condition de la Finlande fût inclassable, la chose ne serait fâcheuse que pour la classification.

La condition juridique de la Finlande, fondée sur l'acte de 1809, est d'ailleurs très simple et très facile à décrire. Deux traits la caractérisent : au point de vue extérieur, pour les relations internationales, la Finlande est une partie intégrante de l'Empire russe ; au point de vue intérieur, et pour son gouvernement propre, elle est un état constitutionnel. La distinction est très acceptable ; elle n'est pas sans application, soit dans le droit international, soit dans le droit interne de chaque peuple.

III

Les conséquences de la règle qui, au point de vue international, considère la Finlande comme une fraction inséparable de l'Empire russe, n'ont aucun rapport avec la crise actuelle et peuvent être négligées. Il est nécessaire en revanche de montrer que le caractère d'Etat constitutionnel reconnu à la Finlande a été reconnu en soi et dans ses conséquences par tous les souverains russes jusqu'à Nicolas II.

Le caractère d'Etat est attribué à la Finlande par un grand nombre d'actes officiels. L'un des plus nets est l'art 4 de la section première, tome I, partie première, du Svod (Code des lois) russe : « Sont inséparables du trône impérial de toutes les Russies : le trône du royaume de Pologne et celui du Grand Duché de Finlande ». Il y a donc un trône de Finlande, un État de Finlande.

La coutume et les faits fortifient cette opinion. Un très grand nombre de lois russes considèrent le territoire finlandais, le peuple finlandais, comme distincts du territoire russe, du peuple russe. Il existe une nationalité finlandaise avec quelques règles propres. L'Etat finlandais a été organisé et

réorganisé selon des principes qui rappellent encore plus les lois suédoises que les lois russes. Quelques années après l'acquisition de la Finlande, la province de Viborg fut rattachée à ce pays dont elle avait fait partie : ce n'est pas la Finlande qui fut réunie et assimilée à cette province ; et une conséquence notable de cette idée est que le servage, que les propriétaires russes avaient établi dans la province de Viborg, disparut *ipso facto* par la réunion à la Finlande.

Enfin des preuves innombrables et très fortes résultent des actes et des paroles des souverains russes. Alexandre Ier fournit les plus nettes. Lorsque le plan d'organisation pour la Finlande lui fut soumis, il ne lui fit qu'une seule modification. L'art. II portait : « Le gouvernement général présentera par les ministres toutes les affaires qui sont de leur ressort et recevra par la même voie les ordres suprêmes de son souverain ». L'article fut rayé de la main même de l'Empereur qui écrivit : « Cet article excepté : toutes les représentations seront faites directement à moi ». Alexandre refuse l'intermédiaire des ministres russes et veut agir comme le souverain immédiat de la Finlande. — Le décret concernant le paiement des contributions par les agriculteurs de la province de Viborg contenait en projet la phrase suivante : « Ayant, en vertu de Notre manifeste du 11 décembre 1811, réuni le gouvernement de Viborg au Grand-Duché de Finlande incorporé à notre Empire » ; ces derniers mots furent biffés par la main impériale. Dans les actes officiels, Alexandre donna fréquemment à la Finlande le nom d'Etat ; ainsi dans le préambule du règlement du 6 août 1809 (1) : « Parmi les moyens d'assurer la prospérité de la Finlande, l'établissement d'une administration générale Nous a paru d'une nécessité urgente. Il importait au bien-être de l'Etat que les administrations provinciales eussent un point central... Ayant entendu les avis des états et considérant qu'une administration générale, revêtue d'une autorité suffisante pour le maintien des lois et basée sur des principes libéraux ne manquera pas d'exercer la plus salutaire influence sur le bien-être de l'Etat »... Plus souvent encore, Alexandre parle du peuple finlandais ; on se rappelle la phrase caractéristique du discours prononcé à la clôture

(1) Le texte original en français.

de la Diète en 1809, où le tsar montre ce peuple « placé désormais au rang des nations ». Il traita constamment la Finlande comme un état constitutionnel. Dans les instructions qa'il donna en 1810 au comte Steinheil, nommé gouverneur général, il s'attacha à expliquer qu'il n'avait pas eu l'intention de contraindre les Finlandais, mais de les gagner en les traitant mieux que n'avaient fait les Suédois. « Mon but, disait-il, en organisant la Finlande, a été de donner à ce peuple une existence politique, en sorte qu'il se regarde, non pas comme sujet de la Russie, mais comme attaché à elle par son propre et évident intérêt, et c'est pourquoi non-seulement ses lois civiles, mais encore ses lois politiques ont été maintenues. »

Les actes publics ne sont pas moins explicites :

« Du moment que la Providence Nous a remis le sort de la Finlande, Nous résolûmes de gouverner ce pays comme une nation libre et jouissant des droits que sa constitution lui garantit... Tous les actes émanés jusqu'ici pour l'administration intérieure de ce pays, ne sont qu'une suite et une application de ce principe. Le maintien de la religion et des lois, la réunion de la Diète, la formation du Conseil de Régence au sein de la nation, la conservation intacte de l'ordre judiciaire et administratif, en sont des preuves qui doivent assurer à la nation finlandaise les droits de son existence politique... (1). »

« Persuadé que la constitution et les lois qui, par leur conformité avec le caractère, les mœurs et la culture du peuple finlandais ont, pendant une longue suite d'années, servi de fondement à sa liberté civile et à son développement, ne sauraient sans risque pour celle-ci être restreintes ni ébranlées, Nous avons dès le premier moment de Notre gouvernement dans ce pays, non seulement confirmé de la manière la plus solennelle cette constitution et ces lois, ainsi que les libertés et droits qu'elles assurent à chaque citoyen finlandais, mais encore, après délibération avec les Etats du pays, institué un organe de gouvernement spécial qui, sous le nom de Notre Conseil de Régence, et composé de Finlandais de naissance a géré jusqu'ici en Notre nom l'administration civile du pays et rendu la justice en dernier ressort, sans dépendre d'aucun

(1) Manifeste du 15/27 mars 1810 ; texte original en français.

autre pouvoir que de celui des lois et de Notre volonté de souverain conforme à ces lois » (1).

Il est vrai, Alexandre Ier avait parlé de convoquer de nouveau la Diète, il ne la convoqua pas. Après 1815, ses tendances politiques changèrent du tout au tout. Le mysticisme chassa les idées libérales ; le souverain dont Mme de Staël avait recueilli les paroles enthousiastes tomba sous l'influence piétiste de Mme de Krudener ; l'élève de La Harpe était devenu le parrain de la Sainte-Alliance. Pourtant, Alexandre n'a jamais accompli un acte, écrit une ligne, prononcé une parole qui puisse être considéré comme la rétractation des libertés finlandaises. Ce n'est pas assez dire. Le décret de 1816, qui vient d'être cité, donne « au Gouvernement Suprême de Finlande le nom de Notre Sénat de Finlande, sans cependant modifier son organisation actuelle et encore moins la constitution et les Lois que Nous avons sanctionnées pour la Finlande et confirmons par la présentes encore une fois dans toute leur étendue ». En 1823, le comte Zakrevski, gouverneur général, voulut mettre en vigueur des ordonnances pour lesquelles il avait obtenu le consentement du tsar, sans avoir recours à l'intervention nécessaire des autorités finlandaises. Le Sénat finlandais refusa d'accepter ces actes contraires à la constitution et porta à l'Empereur une protestation unanime qui eut un plein succès. Alexandre ordonna la réparation de l'erreur commise et prescrivit au gouverneur de suivre à l'avenir les formes constitutionnelles.

Il est donc incontestable qu'Alexandre Ier a traité la Finlande comme un Etat constitutionnel dont il était le chef. Sans doute, la constitution suédoise maintenue par lui n'allait pas subsister sans modification. Le nouveau souverain de la Finlande était en même temps Empereur de Russie ; le trône de Finlande était inséparablement uni au trône de Russie. Des conséquences devaient s'en suivre, et on les prévoit. Ainsi les règles relatives à la succession au trône de Finlande et à la régence seront désormais celles qui régissent la même matière en Russie ; les règles suédoises ont vécu. L'article 3 de la Regeringsform de 1772 exigeait que le roi de Suède fît profession de la religion luthérienne ; le grand-duc de Finlande

(1) Décret du 9/21 février 1816.

appartiendra à la religion orthodoxe. Mais l'influence russe n'ira pas au-delà. En réalité, le tsar possède, au point de vue intérieur, une personnalité double dont les éléments se séparent sans difficulté : en Russie, il est empereur, et gouverne autocratiquement ; en Finlande, il est grand-duc, souverain constitutionnel et gouverne selon les lois fondamentales du pays.

Nicolas Ier apportait, en montant sur le trône, des idées peu favorables à la liberté constitutionnelle. Il accorda pourtant à la Finlande un Acte de garantie (12/24 décembre 1825) qui confirme les actes d'Alexandre Ier :

« Nous... Etant entré par les Décrets de la Providence dans la possession héréditaire du Grand-Duché de Finlande, Nous avons voulu par les présentes confirmer et sanctionner la religion et les lois fondamentales du pays ainsi que les privilèges et droits dont chaque ordre en particulier dans ledit Grand-Duché et tous les habitants en général, tant grands que petits, ont joui jusqu'à présent en vertu des constitutions. Nous promettons de maintenir tous ces avantages et lois en pleine vigueur sans altération ni changement. En fin de quoi Nous avons signé cet acte de garantie de Notre propre main. Donné à Saint-Pétersbourg, le 12/24 décembre 1825. — Nicolas ».

Une reconnaissance aussi nette se trouve dans le manifeste du 17 mars 1826 :

« En même temps, Nous avons voulu organiser pour la Finlande, d'une manière conforme aux lois fondamentales et organiques de ce pays, confirmées par Nous, la procédure selon laquelle devront être rapportées devant Nous les affaires qui dépendent de la décision du Pouvoir Suprême ».

La Diète ne fut jamais convoquée sous ce règne ; la loi fondamentale accordait au Grand-Duc une faculté dont il ne voulut pas user, elle ne lui imposait à cet égard aucune obligation. Il promulgua cependant un certain nombre d'actes concernant la Finlande. Dans le nombre, il en est, on doit le reconnaître, qui auraient eu besoin du consentement des Etats ; par exemple celui qui, en 1827, rendit aptes aux offices finlandais, les orthodoxes naturalisés en Finlande. Nicolas l'avoue nettement dans le préambule, et s'excuse en disant

qu'il ne pouvait attendre la réunion de la Diète (1). En une circonstance au moins, il s'incline devant la règle constitutionnelle. En 1835, il avait nommé une commission pour régler la procédure judiciaire dans le Grand-Duché. La commission avertit le tsar qu'une loi de 1734 devait être modifiée et qu'elle ne pouvait l'être qu'avec le consentement des Etats. Nicolas décida que la modification ne serait pas faite.

Le règne d'Alexandre II a été pour la Finlande une période mémorable. L'Empereur avait, à son avènement, donné au pays un Acte de garantie (19 février/3 mars 1855) conçu dans les mêmes termes que celui accordé par Nicolas. A maintes reprises, il réitéra cette confirmation : « Voulant, dit-il dans le manifeste du 27 mars/8 avril 1857, que tous Nos fidèles sujets finlandais conservent intacte la jouissance des droits et privilèges qui leur sont assurés par les lois fondamentales et la constitution particulière du pays...

» Pendant la période de six ans qui s'est écoulée depuis que la Providence a mis entre Nos mains le sort du peuple finlandais, Nous nous sommes, à maintes reprises, convaincu de la nécessité de plusieurs mesures législatives dont dépend essentiellement le progrès tant intellectuel que matériel du pays, mais qui selon les lois fondamentales du Grand-Duché ne pourraient être réalisées sans le concours des Etats du pays. C'est pour ce motif que nombre d'affaires ont été différées depuis la réunion de la Finlande... » (2).

Cédant aux vœux et aux plaintes du Sénat et de la population, il convoqua la Diète. Dans le discours qu'il prononça à la séance d'ouverture, le 6/18 septembre 1863, il constatait que certaines affaires importantes « sont restées en suspens vu que leur solution demandait la coopération des Etats. Des considérations majeures, dont l'appréciation M'est réservée, ne M'avaient pas permis de réunir les représentants des quatre Ordres du Grand-Duché durant les premières années de Mon règne... Mon désir est toutefois qu'à l'avenir aucun nouvel emprunt ne soit fait sans la participation des Etats du Grand-Duché, à moins qu'une invasion inopinée de l'ennemi ou quel-

(1) La matière fait aujourd'hui l'objet d'une loi régulière (11 juin 1889). C'est bien plutôt *une loi sur la liberté religieuse en général.*

(2) Manifeste du 29 mars/10 avril 1861.

que autre malheur public imprévu ne Nous en fasse une nécessité... Plusieurs des stipulations des lois fondamentales du Grand-Duché ne sont plus applicables à l'état de choses survenu depuis sa réunion à l'Empire ; d'autres manquent de clarté et de précision. Désirant remédier à ces imperfections, Mon intention est de faire élaborer un projet de loi qui contiendra des explications et des suppléments à ces stipulations pour être soumis à l'examen des Etats lors de la prochaine Diète, que Je pense convoquer dans trois ans. En maintenant le principe monarchique constitutionnel inhérent aux mœurs du peuple finlandais et dont toutes les lois et toutes les institutions portent le caractère, Je veux faire admettre dans ce projet un droit plus étendu que celui que possèdent déjà les Etats, quant au règlement de l'assiette des impôts, ainsi que le droit de motion qu'ils ont anciennement possédé, Me réservant toutefois celui de prendre l'initiative dans toutes les questions qui touchent au changement de la loi fondamentale... C'est à vous, représentants du Grand-Duché, à prouver par la dignité, par la modération et le calme de vos discussions, qu'entre les mains d'un peuple sage, décidé à travailler, d'accord avec le souverain, dans un esprit pratique, au développement de son bien-être, les institutions libérales, loin d'être un danger, deviennent une garantie d'ordre et de prospérité... » (1).

Les idées constitutionnelles d'Alexandre II sont exprimées avec une clarté parfaite dans la *Décision impériale concernant les règles à suivre par la commission chargée de l'élaboration des projets de lois fondamentales le 7/12 décembre 1864.*

« Sa Majesté Impériale a daigné ordonner que la commission qui sera chargée de l'élaboration des amendements et compléments aux lois fondamentales du Grand-Duché que Sa Majesté, à l'ouverture de la dernière Diète, a déclarées nécessaires, devra faire en sorte :

« Que la Forme de Gouvernement du 21 août 1772 et l'Acte de Sûreté et d'Union du 21 février 1789 ainsi que les dispositions qui seront indiquées ci-après par Sa Majesté Impériale, soient résumés tous en un seul acte ou loi fondamentale, sous

(1) Texte original en français.

la dénomination de Forme du Gouvernement de Grand-Duché de Finlande, et aussi :

« Que les dispositions des anciennes lois qui seront insérées dans la nouvelle loi soient reproduites avec exactitude, tout en considérant la nécessité de les formuler d'une manière plus claire ; et qu'en modifiant la forme, il faudra pourtant ne pas s'éloigner des principes contenus dans les anciennes dispositions et exprimées notamment dans le § 1er de l'Acte d'Union et de Sûreté.

« Sa Majesté Impériale a en même temps arrêté les prescriptions et indications suivantes pour servir de règles aux travaux de rédaction de la commission :

« 1° Que le Grand-Duché de Finlande, faisant partie de l'Empire russe, est indissolublement uni à cet Empire ;

« 2° Que le Grand-Duché est gouverné d'après sa forme de gouvernement et ses lois ;

« 3° Que l'Empereur de Russie est en même temps Grand-Duc de Finlande, ensuite de quoi, en ce qui regarde l'ordre de succession au trône, l'âge où l'héritier au trône devient majeur, la régence pendant la minorité de l'Empereur ou lorsqu'il serait pour un temps prolongé, empêché de gérer le gouvernement, ainsi que d'autres questions analogues, ce qui est ou sera statué quant à la Russie sera valable aussi pour la Finlande ;

« 4° Que les relations de la Finlande avec les puissances étrangères dépendent de celles de l'Empire et sont identiques....

« 9° Que les Etats du pays ont le droit de se réunir en Diète ordinaire ;

« 10° Que désormais aucun emprunt d'Etat ne sera fait sans le concours de la Diète, sauf le cas où une guerre ou quelque autre calamité générale imprévue rendrait nécessaire d'y avoir recours ;

« 11° Que le droit appartenant déjà aux Etats au sujet des impôts sera élargi, en ce qui regarde les impôts extraordinaires et notamment : que non seulement la législation concernant l'alcool, qui a dépendu originairement du souverain seul, mais à laquelle la Diète plus tard a pris part à certaines époques, sera soumise désormais à l'examen de l'Empereur et

des Etats ; mais aussi que les principes généraux de l'impôt douanier seront décidés dans le même ordre, tout en réservant à l'Empereur exclusivement le pouvoir de fixer le montant des droits de douane. L'Empereur se réserve en même temps le pouvoir exclusif de statuer en principe et quant au montant des droits, lorsqu'il s'agira d'assujettir à l'imposition douanière des produits d'origine russe importés de l'Empire en Finlande.

« Sa Majesté Impériale veut en outre charger la Commission de l'élaboration d'un projet de statut complet sur la Diète, en vue de quoi la Commission devra :

« Insérer dans le projet les dispositions du statut sur la Diète du 24 janvier 1617 qui pourront être applicables, ainsi que les parties du Statut sur la Diète du 17 octobre 1723 qui ont été reconnues avoir force de loi d'après des décisions prises par les Diètes réunies l'année après 1772 ;

« Tenir compte des usages et des formes qui, ayant été pratiquées aux Diètes du temps passé, ont complété les règles prescrites par la loi ...».

La Diète se réunit de nouveau en 1867. Elle approuva un projet de loi qui devint le *Landtagsordning* (*Loi organique sur la Diète*) du 3/15 avril 1869. En organisant à nouveau, avec le consentement des Etats, la Diète finlandaise, Alexandre II reconnaissait une fois encore les libertés de la Finlande. La même signification doit être attachée aux actes du 20 mars 1879, du 13/25 juin 1886, qui ont modifié en quelques points le *Landtagsordning*. Il n'est peut-être pas inutile de remarquer que le *Landtagsordning* ainsi amendé reconnaît aux Etats (art. 51) l'initiative législative, sauf pour les lois constitutionnelles, les lois militaires, les lois sur la presse ; il distingue ainsi entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires et ne permet pas d'admettre que la Finlande ne possède que cette dernière législation.

Alexandre II réunit la Diète tous les cinq ans et lui demanda son consentement à un certain nombre de lois.

Le règne d'Alexandre III s'ouvre par la promulgation d'un Acte de garantie textuellement semblable aux précédents (2/14 mars 1881). C'est sous son règne que les attaques contre la constitution finlandaise commencent à acquérir de la netteté et de la gravité. Auparavant, il était sensible qu'une partie de

l'opinion en Russie envisageait de mauvais œil les franchises traditionnelles de la Finlande. Sous Alexandre II, la question militaire, le désir d'étendre jusqu'aux Finlandais, plus doucement traités jusque-là, le fardeau croissant du service militaire, une certaine jalousie, un sentiment de méfiance à l'endroit de privilèges politiques refusés au reste de l'Empire avaient suscité quelques difficultés. La loi militaire du 27 décembre 1878 consentie par les Etats avait donné au parti militariste russe une demi-satisfaction. Mis en goût par ce premier succès, le parti antifinlandais obtint en 1890 la formation de trois commissions chargées de préparer l'unification pour le régime des postes, des monnaies et des impôts. Une protestation générale s'éleva ; une députation fut envoyée auprès du tsar qui malheureusement refusa de les recevoir. La Diète de 1894 renouvela les protestations.

IV

Le tsar Nicolas II a, dès son avènement, confirmé, dans les mêmes termes que ses prédécesseurs « la religion, les lois fondamentales et les droits et privilèges » du peuple finlandais. Mais immédiatement il a cédé aux influences antifinlandaises, de plus en plus puissantes, depuis que le secrétariat d'Etat pour la Finlande n'est plus occupé par un Finlandais. Elles ont même réussi à fermer aux protestations l'accès du trône.

On ne doit pas se méprendre sur les intentions de Nicolas II. L'auguste souverain ne songe certainement pas à réaliser un coup d'Etat ; il n'a pas sciemment délibéré de déchirer la charte finlandaise qu'il a promis de « maintenir en pleine vigueur, sans altération ni changement ». Il s'étonne et s'indigne que les Finlandais osent se plaindre d'un attentat qu'il ne veut pas commettre. Au contraire, il croit avec sincérité user de droits incontestables. On a su voiler à ses regards la vérité historique et juridique, et on prétend encore qu'il ne l'entrevoie jamais. Il suffit, pour le succès de la cause finlandaise, que ses avocats pénètrent jusqu'au tsar et se fassent écouter de lui. Dès ce moment, ils auront ville gagnée. Le tsar de la paix ne peut manquer d'être le tsar de la justice.

F. Moreau
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix-Marseille.

LES TRIBUNAUX MILITAIRES EN ALLEMAGNE

Sommaire : I. Compétence des tribunaux militaires. — II. Leur constitution : Du *Gerichtsherr* et de ses auxiliaires. — Des juridictions de jugement. — III. Procédure : 1° Procédure ordinaire, des traits distinctifs de la procédure militaire. — 2° Procédures extraordinaires. — 3° Des cas de reprise de la procédure.

La loi militaire d'Empire du 2 mai 1874 avait déjà prévu une réglementation de la juridiction militaire par la législation impériale. C'est seulement par le Code de procédure pénale militaire, du 1er décembre 1898, que s'est réalisé le vœu de la loi. Le droit nouveau entre en vigueur le 1er octobre 1900 ; par là disparaissent les règlements sur la procédure militaire Prussien, Bavarois, Saxon, Wurtembergeois.

I. — *Compétence des tribunaux militaires.*

A ce point de vue, la nouvelle législation se conforme en tout et pour tout au règlement prussien, sur la juridiction pénale militaire, de 1845. Sont soumis à la juridiction militaire :

1° A raison des délits, *de toute sorte*, militaires ou non (à l'exception cependant des contraventions aux lois et mesures fiscales sur la chasse et la pêche dont la violation n'entraîne que l'amende ou la confiscation) :

a) Les militaires de l'armée active (armée de terre et armée de mer) ;

b) Les officiers, médecins et ingénieurs militaires en disponibilité (mais non ceux qui sont en retraite) ;

c) Les élèves de l'Académie impériale pour la médecine militaire ;

d) Les mousses, tant qu'ils sont à bord ;

e) Les officiers et soldats invalides soignés dans des établissements militaires ;

f) Les officiers sans troupe, « à la suite » et les médecins militaires « à la suite », tant qu'ils font leur service ;

g) Les officiers, médecins et ingénieurs militaires en retraite,

tant qu'ils peuvent être employés en leur qualité ou comme fonctionnaires militaires ;

h) Les officiers étrangers admis à suivre les opérations d'une armée belligérante ; les prisonniers de guerre, les matelots loués et embarqués à bord d'un navire de guerre ;

2° Sont soumis à la juridiction militaire seulement pour *certains* délits :

a) Les militaires en congé, seulement pour les délits militaires ;

b) Les officiers, médecins et ingénieurs militaires en congé, pour les délits de duel, désertion, tentative de désertion ou provocation ;

c) Les étrangers ou allemands, pour crimes commis sur le théâtre de la guerre ;

3° Les militaires en activité sont également soumis à la juridiction militaire pour certains crimes commis avant leur entrée dans l'armée ou la marine, et pour ceux qu'ils ont commis dans le délai d'un an après la fin de leur service, tels que insultes, coups, provocation envers des gradés encore en activité ou retirés du service, délits motivés par l'attitude de ceux-ci pendant leur service ;

4° La juridiction militaire peut être étendue à la gendarmerie par la loi de chaque pays ;

5° Enfin, le droit nouveau est applicable aux troupes (*schutztruppen*) résidant dans les pays de protectorat.

II. — *Constitution des tribunaux militaires.*

Encore sur ce point, la réglementation pénale militaire d'aujourd'hui est conforme au droit antérieur. L'idée fondamentale de la constitution des tribunaux militaires, c'est que cette juridiction ne fait pas partie intégrante du pouvoir judiciaire, mais du pouvoir militaire ; autant que possible, on la rattache au commandement et non à l'administration militaire. C'est aux autorités investies du droit de commandement qu'appartient en même temps la juridiction, ou du moins ce sont elles qui constituent les organes de la juridiction militaire : juges d'instruction, juridiction de jugement, les défenseurs eux-mêmes. Ce principe s'explique à raison de ce que le

commandement militaire ne peut, sans danger, tolérer dans l'armée aucun autre pouvoir entièrement indépendant de lui. L'application de ce principe est, en même temps, de nature à faciliter au plus haut point l'exercice de la justice militaire à terre et sur mer. Il n'y a d'exception à cette règle que pour le *tribunal impérial militaire* (*Reichsmilitärgericht*) qui est pleinement autonome, et n'est lié à aucun commandement.

De l'idée fondamentale que nous avons indiquée, s'en dégage une seconde : si l'autorité investie du commandement remplit le rôle de juge, elle peut d'autant mieux représenter l'Etat comme partie au procès pénal, requérir l'application de la peine ; elle joue ainsi naturellement le rôle de ministère public ou du moins de représentant de l'accusation.

La justice militaire se divise en basse et haute justice. La première embrasse tous ceux qui n'ont pas rang d'officier et comme infractions :

a) Les seules contraventions, les délits punis d'arrêts et les infractions plus graves, si, d'après l'estimation du juge, on n'a pas à craindre une peine supérieure à 6 semaines de prison ou 150 marks d'amende ;

b) Les seuls cas qui ne peuvent entraîner aucune peine infamante, sauf celles qui ont pour effet de faire passer, sur terre ou sur mer, au rang de soldat de 2e classe.

La haute justice militaire s'étend à toutes les autres personnes et à tous les autres délits, qui ressortissent aux tribunaux militaires ; mais elle embrasse aussi toutes les personnes soumises à la juridiction militaire et toutes les actions punissables.

La juridiction est exercée par les chefs de juridiction « *Gerichtsherrn* » et des tribunaux de jugement. Les « *Gerichtsherrn* », ce sont les autorités militaires qui ont un pouvoir de juridiction. Le *Gerichtsherr* est, abstraction faite des hypothèses où il prononce seul en matière pénale : 1) ministère public ; il représente l'accusation devant le tribunal qui connaît de l'affaire, se pourvoit en appel ou en révision, fait exécuter la peine ; 2) Il est encore juge jusqu'à l'ouverture du débat principal, et à ce titre il ordonne des enquêtes, désigne l'agent chargé de l'instruction, il rend une ordonnance d'accusation (*anklage verfügung*), qui ne constitue pas une invita-

tion adressée au tribunal d'avoir à ouvrir l'instance, mais qui est au contraire elle-même la décision judiciaire ouvrant l'instance; 3) Il réunit et convoque le tribunal devant lequel se déroulera le débat principal, qui entendra les plaidoirtes orales et rendra le jugement.

Le « *Gerichtsherr* » de la juridiction inférieure, c'est : 1) dans l'armée, le commandant d'un régiment ou d'un bataillon détaché, le commandant de place de Berlin ou de petites forteresses ; 2) dans la marine, le commandant d'une division navale, de chantiers maritimes ou d'une fraction détachée. Les « *Gerichtsherrn* » de la juridiction supérieure (à tous les degrés de l'instance), c'est : 1) dans l'armée, le général commandant un corps d'armée, le général de division, le gouverneur de Berlin, le gouverneur ou le commandant des grandes places fortes ; 2) dans la marine, le chef des unités et des stations maritimes, etc.

Les organes auxiliaires : 1) des « *Gerichtsherrn* » de la juridiction inférieure sont les officiers subalternes qui aident à la conduite de l'instruction et à la poursuite de l'accusation ; 2) ceux du commandant de division sont quatre conseillers environ, pris parmi les fonctionnaires judiciaires de la justice militaire, qui jouent devant la juridiction supérieure le rôle de juges d'instruction, de représentants de l'accusation en première et seconde instance, de défenseurs, d'assesseurs, en un mot d'organes auxiliaires dans l'administration de la justice militaire.

3) Les auxiliaires du général commandant en chef sont deux ou trois conseillers supérieurs qui représentent l'accusation devant le conseil supérieur de guerre, qui siègent comme assesseurs à ce tribunal, et donnent leur concours à la ratification de l'arrêt. Les décisions et ordonnances du « *Gerichtsherr* », par exemple l'ordonnance d'accusation, ne sont valables qu'avec le contre-seing de ses auxiliaires, sauf pour le mandat d'arrêt. L'auxiliaire, par le contre-seing, prend sa part de la responsabilité.

Les juridictions de jugement sont :

A. Juridiction non permanentes, réunies pour un cas particulier :

1) Les « *Standgerichte* » (conseils de garnison), ne comprennent que des officiers : un officier supérieur, un capitaine et

un lieutenant, réunis auprès du « *Gerichtsherr* » de la juridiction inférieure ; ils sont compétents en temps de paix pour les matières pénales qui ressortissent à la juridiction inférieure ; en temps de guerre pour certaines infractions plus graves ;

2) Les « *Kriegsgerichte* » (conseils de guerre), composés de cinq juges, quatre officiers de grade variant avec celui de l'accusé et un conseiller judiciaire, se réunissent auprès du général de division ; ils sont compétents :

a) En première instance, pour les affaires n'appartenant pas aux « *Standgerichte* », et toujours pour les officiers, pour les crimes et infractions graves ;

b) En deuxième instance, pour statuer sur les appels dirigés contre les décisions des « *Standgerichte* » ;

3) Les « *Oberkriegsgerichte* » (conseils supérieurs de guerre), composés de sept juges (cinq officiers et deux conseillers judiciaires), siègent auprès du général commandant en chef et sont compétents pour juger les appels contre les jugements de première instance des « *Kriegsgerichte* ».

B. Une juridiction permanente, le tribunal militaire impérial (*Reichsmilitärgericht*) siégeant à Berlin, constitue la cour de justice suprême en matière militaire pour toute l'armée et toute la marine de guerre allemandes. Il statue sur la révision des décisions émanées des « *Oberkriegsgerichte* » qui, seules, sont susceptibles de cette voie de recours. A sa tête, se trouve comme président un général ou un amiral du grade de général commandant en chef. Ce dernier n'exerce d'ailleurs qu'un pouvoir de surveillance sur cette juridiction, à l'exercice de laquelle il ne participe pas ; il est de plus le chef du commissariat du gouvernement établi auprès de cette juridiction.

Le tribunal militaire impérial se décompose en Chambres (*Senate*). Chaque Chambre comprend parmi ses membres des militaires et des juristes, généralement quatre militaires et trois juristes. Les membres militaires sont des officiers au moins du rang d'officiers supérieurs, nommés par l'Empereur sur la proposition du « *Kontingentherr* » pour deux ans au moins. Les membres juristes, qui doivent être susceptibles d'occuper un emploi judiciaire et âgés d'au moins 35 ans, se divisent en présidents de Chambre (*Senatspräsidenten*) et conseillers (*Reichsmilitärgerichtsräte*). Ceux qui ont le titre de présidents ne dirigent pas effectivement ces juridictions ; ils ont simple-

ment la conduite de la procédure. Le président effectif est l'officier le plus ancien en grade. Pour représenter en révision l'accusateur (c'est-à-dire l'Etat, l'Empire), il y a auprès du tribunal impérial un ministère public, qui porte le nom de « *Militœranwaltschaft* » et qui se compose d'un commissaire supérieur et de plusieurs commissaires du gouvernement. Tous les membres en sont nommés par l'Empereur sur la proposition du Bundesrat.

Pour l'armée bavaroise, il y a une Chambre spéciale, dont les membres militaires, le président, les conseillers et le ministère public sont nommés par le roi de Bavière (loi d'Empire particulière du 9 mars 1899).

Il résulte de cette vue d'ensemble que, à tous les degrés, l'élément militaire l'emporte, et se trouve seul représenté au « *Standgericht* ». Cependant, le nombre des membres juristes de ces tribunaux a augmenté. Mais l'importance, reconnue au personnel militaire dans cette juridiction, se manifeste en ce que la révision est admissible devant les tribunaux militaires non seulement pour violation d'une règle juridique, mais aussi pour non application ou fausse application de principes militaires ; en ce que le chef du ministère public, dans les questions qui se réfèrent à l'application d'une règle militaire ou qui touchent les intérêts généraux de l'armée, doit se conformer à l'avis du président, qui est subordonné immédiatement à l'Empereur et non pas au chancelier, et qui doit obtempérer par conséquent exclusivement et immédiatement aux ordres de l'Empereur.

Les sous-officiers et les soldats ne participent pas à la justice militaire, les premiers pour la seule raison qu'ils seraient par trop embarrassés s'ils devaient siéger comme juges, à côté des officiers, et les autres, en outre pour cette raison qu'ils manquent trop de culture générale et que leur esprit militaire ne présente pas une maturité suffisante. Il n'y a pas de jury, c'est un mécanisme trop lourd et trop compliqué à faire jouer en campagne ou à bord.

Les tribunaux militaires sont indépendants de toute intervention par voie d'ordre disciplinaire. Le « *Gerichtsherr* » ne peut pas participer à leur fonctionnement. Ils n'ont à juger que d'après la loi.

III. — *Procédure des tribunaux militaires.*

I. La procédure ordinaire (c'est-à-dire celle qui n'est pas comprise dans les paragraphes II et III) n'est plus, comme d'après la loi prussienne, une procédure écrite, secrète, liée au système des preuves légales ; elle est conforme à la loi impériale d'instruction criminelle du 1er février 1877, et implique la liberté pour l'établissement de la preuve, le caractère oral et, en principe, public du débat principal.

Les principales particularités qui distinguent la procédure militaire de la procédure ordinaire sont les suivantes :

1) *La limitation de la publicité.* Les débats publics ne sont ouverts aux militaires en activité qu'autant qu'ils sont d'un grade supérieur à celui de l'accusé, ou supérieur au grade de celui des accusés le plus élevé dans la hiérarchie militaire. Exception est faite pour la victime, qui peut, dans tous les cas, assister aux débats;

2) *La détention préventive* est possible, si le maintien de la discipline militaire l'exige;

3) *La défense.* En principe, il n'y a pas lieu de désigner un défenseur devant les « *Standgerichte* », à raison de la simplicité des faits et des questions de droit posées. Cette désignation, dans l'intérêt de l'autorité du « *Gerichtsherr* », ne peut être faite qu'après la clôture de la procédure d'investigation (*Ermittelungsverfahren*). Ne sont, ne peuvent être désignés comme défenseurs que : *a*) les membres de l'armée active ayant rang d'officier ; *b*) les conseillers des tribunaux militaires, les assesseurs et référendaires qui y sont attachés ; *c*) les employés supérieurs non judiciaires de l'armée ; *d*) les membres de l'armée non active ayant rang d'officiers ; *e*) les *avocats militaires*, avocats spéciaux, désignés auprès de ces juridictions par les fonctionnaires militaires parmi les avocats ordinaires habitant au siège de la juridiction : ils peuvent être désignés pour une défense et ne peuvent la refuser ; *f*) les avocats allemands ordinaires, mais seulement si la matière se réfère à des délits ordinaires caractérisés et comportant des difficultés spéciales (violences, escroquerie, faux témoignage, faux en écriture, etc.) et si des intérêts militaires ou la sécurité de l'Etat ne peuvent être compromis ; *g*) en campagne et à bord, certains membres de l'armée ou de la marine

qui n'ont pas rang d'officier (par exemple, les étudiants en droit);

4) *Les rapports du ministère public et des juges*. Dans l'instruction criminelle ordinaire, ces deux fonctions doivent être strictement séparées; ici, au contraire, c'est une même personne, le « *Gerichtsherr* » qui, à la fois, saisit le tribunal et procède à l'instruction. Celui qui a conduit l'instruction peut parfaitement représenter l'accusation. Ce qui serait seulement inadmissible, c'est que le « *Gerichtsherr* » ou le juge d'instruction qui ont connu d'une affaire en cette qualité pussent figurer comme juges dans le tribunal qui prononcera à son sujet.

5) *La question de la valeur juridique du jugement et de son exécution*. Toutes les décisions des tribunaux militaires ont besoin de la ratification de l'autorité, du chef même de l'armée. L'importance de celle-ci est cependant moindre vis-à-vis des décisions rendues en matière militaire ordinaire, que pour celles rendues par les tribunaux spéciaux statuant en campagne (*Feldgerichte*) ou à bord (*Bordgerichte*). Les décisions rendues en campagne ou à bord, acquièrent, par la ratification, non seulement leur force exécutoire, mais surtout leur valeur juridique définitive ; contre ces décisions ainsi ratifiées, il n'y a plus ni appel ni révision possibles. Dans la procédure militaire ordinaire, l'ordonnance de ratification confère seulement à la décision la force exécutoire, mais elle intervient pour des décisions qui, déjà, ne sont plus susceptibles d'appel ni de révision, et qui, par conséquent, sont déjà définitives. De là se déduit une différence plus importante. Les décisions rendues dans la procédure ordinaire doivent nécessairement être ratifiées par l'autorité ; pour les autres, elle peut les ratifier, mais aussi les invalider. C'est seulement pour ces dernières que leur légalité est ainsi vérifiée. C'est là un fait tout naturel, puisque celles-ci n'acquièrent leur valeur juridique que par la ratification, et que celles-là la possèdent déjà.

La ratification est d'ailleurs fort différente de la grâce; elle est plus que la grâce. La grâce supprime l'exécution d'une condamnation en cours ; la ratification constitue, au contraire, la base même, le fondement de cette exécution. Le « *Gerichtsherr* » n'a pas à exercer le droit de ratification. L'Empereur n'est pas un « *Gerichtsherr* » dans le sens de la procédure cri-

minelle, mais il est essentiellement investi du droit de ratification.

Du reste, la marche du procès est la suivante : dès que le « *Gerichtsherr* » a connaissance d'un acte pour lequel la justice militaire est compétente, il doit faire faire une enquête sur le fait, ce qui a lieu normalement par une ordonnance d'investigation (*Ermittelungsverfahren*). Il ne peut participer lui-même aux recherches qui sont faites par le juge d'instruction. L'enquête doit se prolonger jusqu'à ce que le « *Gerichtsherr* » puisse décider s'il faut poursuivre l'affaire ou en rester là. S'il poursuit, il prend contre l'accusé une ordonnance d'accusation contenant l'indication des preuves et les résultats de l'instruction. Par là se trouve intentée l'accusation. Ensuite, le « *Gerichstsherr* » convoque le tribunal qui doit statuer, et dans lequel les deux tiers des voix sont nécessaires pour aboutir à une condamnation. Dans les « *Kriegsgerichte* » et les « *Oberkriegsgerichte* », les juristes votent les premiers, puis les officiers, par grade et en commençant par le plus jeune de chaque grade. Au tribunal militaire impérial, le rapporteur vote toujours le premier, le président toujours le dernier, le président de chambre, immédiatement avant celui-ci ; du reste, les membres juristes et les membres militaires votent l'un après l'autre alternativement.

II. Procédures extraordinaires :

1) Procédure en campagne et à bord. Ici, une composition spéciale du tribunal est possible (des officiers remplaçant des juristes) et aussi une procédure spéciale. D'abord, la procédure d'instruction peut être écartée et les moyens juridiques de l'appel, de la révision ne sont pas applicables ; les sentences tirent ici leur force juridique de la ratification : aussi est-il réglé qu'avant la ratification, le « *Gerichtsherr* » doit faire entendre le condamné, et doit, avant la décision, donner son avis. Les jugements, dont l'Empereur s'est réservé la ratification, lui sont soumis avec l'avis de l'avocat militaire. La ratification des autres jugements doit intervenir dans la forme d'un avis écrit, émané d'un fonctionnaire judiciaire de la juridiction militaire ou en son absence d'un officier ou d'un employé apte à un emploi judiciaire s'il s'agit des peines de mort, de la réclusion, ou de plus d'un an de prison ou de

forteresse. Pour les décisions des « *Standgerichte* » statuant en campagne ou à bord, aucun avis de ce genre n'est nécessaire.

2) *La peine.* En cas de contravention, le « *Gerichtsherr* » peut, après enquête, mais sans procédure antérieure, infliger une peine de quinze jours de prison ou une amende, par simple ordonnance écrite, qui doit être contresignée par un officier ou un conseiller faisant partie de la juridiction militaire ; l'ordonnance de ratification est inutile ici. La sentence est exécutoire si dans la semaine le condamné n'y a fait opposition ; dans le cas contraire, on recourt à la procédure principale.

3) Au point de vue de la *juridiction militaire sur les prisonniers de guerre et les étrangers*, en temps de guerre ou en cours d'opérations militaires, auxquelles ils sont admis à participer, la composition des tribunaux ainsi que la procédure peuvent être modifiés par ordonnance impériale.

III. Sur la *reprise de la procédure* pour une affaire jugée définitivement, et lorsque l'instance est close : c'est le tribunal militaire impérial qui statue. La reprise de l'instance est seulement possible en faveur de l'accusé. Celui qui a été acquitté ou dont la peine a été atténuée par suite de cette procédure, peut demander à l'Etat une indemnité si la peine a déjà été subie totalement ou partiellement, mais seulement à raison des dommages pécuniaires et non des dommages moraux, seulement pour le préjudice qui est résulté de l'exécution de la peine, non pour celui qui est provenu des mesures d'instruction.

Résumons notre manière de voir sur ce droit nouveau : en première ligne apparaît l'autorité du commandement militaire, et c'est à bon droit. C'est lui seul qui donne à l'armée sa discipline, et avec elle la garantie d'une organisation militaire solide. En deuxième ligne, se manifeste l'idée de la protection du droit. Le législateur a fait tous ses efforts pour concilier les deux points de vue, celui de l'intérêt militaire et celui de l'intérêt juridique, d'une façon qui, pour nous, répond aux exigences pratiques d'une procédure militaire, susceptible d'un fonctionnement facile sur terre et à bord des navires.

HERMANN REHM,
Professeur de droit à l'Université d'Erlangen.

(Traduit par M. Achille Mestre, agrégé des Facultés de droit).

SÉPARATION DES POUVOIRS

ET

SÉPARATION DES FONCTIONS [1]

(*4e Article*)

Sommaire. — IX. Ce que l'on entend parfois par « fonctions » et « séparation des fontions ». — X. A quelles conditions y a-t-il contentieux administratif? — XI. A quoi peut-on reconnaître qu'un administrateur exerce un pouvoir de juridiction ? — Applications pratiques de notre distinction entre la fonction de juger et la fonction d'administrer.

IX

Qu'est-ce que M. Jacquelin entend par la « séparation des fonctions ? » Il ne veut pas que ce soit la séparation des fonctions législative, exécutive et juridictionnelle : qu'est-ce donc ? Le voici.

Dès lors qu'on admet un système de tribunaux administratifs qui ne se rattache pas à la Cour de cassation, juridiction représentative du pouvoir judiciaire, — les tribunaux administratifs ont d'ailleurs leur Cour de cassation distincte, le Conseil d'Etat, — le principe fondamental de la séparation des pouvoirs est irrémédiablement violé, et par là disparaît la possibilité d'organiser le contentieux administratif d'après le type le plus rationnel, qui serait une série de tribunaux administratifs subordonnés à la même Cour de cassation que les tribunaux judiciaires. Mais on a la ressource d'observer un principe inférieur et de second ordre, qui peut être respecté alors que le premier est violé, et qui conduirait à une organisation du contentieux administratif moins parfaite, mais encore acceptable : c'est le principe de la séparation des fonctions. Comment observer ce second principe ? En séparant les

(1) V. les précédents articles, nos mars-avril, mai-juin, juillet-août 1900.

trois fonctions dans lesquelles se décompose la fonction administrative : fonction administrative active, fonction administrative délibérante, fonction administrative juridictionnelle.

« Etant admises au préalable la légitimité et l'existence de la juridiction administrative, il faut régler son organisation. C'est alors qu'on est amené, après avoir repoussé la division tripartite des pouvoirs constitutionnels (pouvoir législatif, exécutif et judiciaire), à proposer une même division tripartite des *fonctions administratives*, et à distinguer l'administration active, l'administration délibérante, et l'*administration juridictionnelle*. Cette séparation des fonctions conduit donc à décider que les diverses *fonctions administratives* doivent être exercées par des autorités distinctes les unes des autres, et organisées de telle sorte qu'elles ne puissent pas empiéter sur leurs attributions respectives ; plus spécialement elle signifie que le juge administratif ne doit être en aucune façon un administrateur, ni un administrateur actif, ni un administrateur délibérant ; autrement il y a, au contraire, confusion des fonctions. Pour tout système législatif basé sur une exacte séparation des pouvoirs, c'est-à-dire dans lequel le pouvoir judiciaire (représenté par la Cour de cassation), jouissant de la plénitude de ses attributions naturelles, statue sur tous les litiges, sans admettre à côté et en dehors de lui aucune espèce de juridiction indépendante, *point n'est besoin de parler de séparation des fonctions. Car celle-ci est assurée par cela même qu'existe la séparation des pouvoirs* (1) ; il est clair qu'alors point n'est à craindre que l'administrateur actif ou délibérant se fasse juge. C'est lorsqu'une législation a rejeté la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire, en faisant échapper à ce dernier toute la catégorie des litiges compris sous la dénomination de contentieux administratif, que se pose la question de la séparation des fonctions. Ce contentieux administratif est-il dévolu à la connaissance des administrateurs ou des Conseils administratifs, alors il y a confusion de la fonction juridictionnelle soit avec la fonction

(1) M. Jacquelin avoue ici que la séparation des pouvoirs repose essentiellement sur la séparation des fonctions : il s'agit, il est vrai, non plus des *fonctions administratives*, mais des fonctions législative, exécutive et judiciaire.

active, soit avec la fonction délibérante. Ce n'est que si la connaissance de ce contentieux est conférée à une véritable justice, indépendante aussi bien de l'administration active ou délibérante que du *pouvoir judiciaire*, qu'on se trouve en face d'une juridiction administrative fondée sur la séparation des fonctions » (p. 167-169).

Nous disions, au début de cette étude, que l'idée de faire de la séparation des pouvoirs et de la séparation des fonctions deux principes distincts, nous semblait impliquer une analyse insuffisante ou inexacte des fonctions de la puissance publique : le passage que nous venons de citer le démontre, à notre avis.

Juger ne peut jamais être considéré comme faisant partie de la fonction administrative. Juger et administrer sont deux choses radicalement différentes, toujours. Il en est ainsi, alors même qu'elles paraissent le plus confondues.

Plaçons-nous à l'époque révolutionnaire où les mêmes autorités sont chargées de juger (le contentieux administratif) et d'administrer. La fonction juridictionnelle est sacrifiée pour plusieurs causes : 1° Le juge n'est pas obligé de juger : quand, en fait, il ne prend même pas la peine de répondre aux réclamations du droit violé, la fonction juridictionnelle s'évanouit. 2° Le juge, quand il se donne la peine de répondre aux réclamations du droit violé, n'est pas obligé de rechercher, par une instruction contradictoire rigoureuse, si le droit existe et s'il a été violé : quand, en fait, le juge tranche la question sans une instruction suffisante, il y a en apparence *juris dictio* exercée, et en réalité un prononcé de fantaisie émanant d'une autorité que le législateur prétend être autorité juridictionnelle. 3° Le juge, alors même qu'il se donne la peine de répondre et d'examiner sérieusement, est personnellement dans de très mauvaises conditions pour être impartial et pour voir juste. Voilà assurément une organisation très défectueuse de l'autorité juridictionnelle, et une confusion poussée très loin de la fonction administrative et de la fonction de juger. Même alors il n'est pas vrai de dire que juger fasse partie de la fonction administrative. Par la force des choses et malgré tout, les deux fonctions restent distinctes et résistent à une identification. Quand le juge administre, il ne juge

pas ; quand il juge, — nous écartons le cas où la fonction juridictionnelle s'évanouit et nous raisonnons sur les cas où elle s'exerce, si défectueusement que ce soit — il n'administre pas, il n'administre plus, l'œuvre de l'autorité administrative est finie. Voulez-vous vous en convaincre ? Pour que la fonction de juger s'exerce, il faut qu'un droit ait été violé par un fait accompli, et demande réparation. Si le fait émane de l'administration (nous nous plaçons toujours à l'époque révolutionnaire), le droit violé doit réclamer devant l'autorité administrative érigée en juge. De deux choses l'une : ou les actes par lesquels l'autorité administrative pourvoit aux services publics ne violeront aucun droit, ne provoqueront aucune réclamation, et alors l'œuvre de l'autorité administrative apparaît comme très distincte, puisqu'elle est seule ; ou les actes de l'administration violeront un droit, provoqueront une réclamation, l'œuvre de l'autorité administrative a dans ce cas les mêmes limites que précédemment : sur le point qui a provoqué l'action en justice, la tâche de l'administration est terminée et son œuvre est complète, puisqu'il ne peut y avoir violation de droit sans acte consommé de la part de l'administration (1). L'acte qui a violé un droit pourrait être refait par l'administrateur ou supprimé par lui ou modifié ; en attendant, c'est un acte complet, *perfectus*. Aussi n'est-ce pas l'administration qui réclame, c'est le droit violé, c'est-à-dire ordinairement des particuliers ; et ce que ces particuliers demandent, ce n'est pas que l'on pourvoie aux services publics, c'est qu'un *acte accompli* par l'administration et auquel il ne manque rien pour être ce que l'administration a voulu qu'il fût, soit proclamé contraire à leur droit et réprimé dans la mesure du possible. Il ne s'agit plus de poursuivre ou d'achever l'œuvre de l'administration ;

(1) Une des règles du contentieux administratif, développée par tous les auteurs et constamment appliquée par la jurisprudence, c'est que des mesures de préparation, d'instruction, mises en demeure, etc., ne suffisent pas pour motiver un recours en justice, parce qu'elles ne constituent pas une violation de droit *réalisée :* il faut un acte administratif achevé, complet. C'est donc contre des actes administratifs terminés qu'on forme les recours contentieux. Ce que l'on demande au juge, ce n'est pas d'ajouter à l'acte administratif quelque chose qui lui manque, c'est d'en paralyser les effets dans une certaine mesure ; de les paralyser, non pas au nom des nécessités des services publics, mais au nom du droit violé et à l'encontre des prétendues exigences des services publics.

il s'agit de faire droit, de dire le droit, de le dire contre l'administration, d'accorder des réparations au droit *déjà* violé : c'est une autre fonction de la puissance publique, qui una autre but, qui est dominée par d'autres règles, qui répond à un autre besoin social. Aussi, le législateur a beau mettre ces deux fonctions dans les mêmes mains, on est obligé de les distinguer quand même, et de dire que l'administrateur devient juge pour la circonstance, un mauvais juge, mais un juge. Ces deux fonctions peuvent être exercées par le même corps ou le même homme : elles le seront alternativement, successivement, jamais par un seul et même acte. On ne conçoit pas qu'un acte soit à la fois acte de la fonction d'administrer et acte de la fonction de juger : il est l'un ou l'autre, il ne peut pas être l'un et l'autre.

Comment, dès lors, nous dire qu'il y a une « administration juridictionnelle » ; que « la juridiction fait partie intégrante de l'administration » (p. 12) ; que la « fonction administrative » se décompose en trois éléments auxquels correspondent « l'administration active, l'administration délibérante et l'administration juridictionnelle ». Ce langage se comprendrait d'un partisan des deux pouvoirs. La théorie des deux pouvoirs a, au fond, pour point de départ l'idée que juger, c'est encore administrer, ou tout au moins que juger est le complément d'administrer. On n'est pas autrement étonné de voir M. Ducrocq diviser l'*administration* en agents, conseils et *tribunaux administratifs* (1), ce qui implique que les tribunaux administratifs, quand ils jugent, exercent la fonction administrative ; ni de l'entendre dire que la juridiction administrative est « comme le troisième aspect de la notion complexe exprimée par le mot *administration* » (2) ; ou que l'œuvre de la juridiction administrative est le complément, le dernier acte de la fonction administrative (3). On ne songe pas

(1) Ducrocq, 7e éd., 1897, t. I, p. 75.

(2) Ducrocq, 7e éd., 1897, t. II, p. 2.

(3) Ducrocq, t. I, p. 75, et t. II, p. 2 : « La juridiction administrative est le complément de la délibération et de l'action administratives ». Ces formules sont fréquentes chez les auteurs. Portalis disait dans un rapport à la Chambre des pairs sur le projet relatif au Conseil d'Etat, 25 janvier 1834, (*Moniteur*, 26 janvier 1834) : « L'administration ne cesse pas d'administrer, même lorsqu'elle statue sur des matières contentieuses : la juridiction qu'elle exerce

à crier à l'inconséquence quand on voit les arrêtés de conflit revendiquer pour l'*autorité administrative* la connaissance d'un litige qu'en réalité ils revendiquent pour les *tribunaux administratifs* : notre droit positif, en effet, repose sur l'idée que le jugement du contentieux administratif appartient à l'administration (période révolutionnaire), et que les tribunaux administratifs qui, peu à peu, ont été substitués à l'administration, exercent une partie de sa fonction et la représentent (période actuelle) (1). Mais ce langage qui se comprend chez les partisans des deux pouvoirs et les autorités positives françaises, est étonnant de la part de M. Jacquelin.

est le complément de l'action administrative ». HENRION DE PANSEY, *De l'autorité judiciaire*, ch. XI, tit. II, 3e éd., 1827 : « On administre de deux manières : par des ordonnances en forme de lois, et par des décisions en forme de jugements... Pour exercer cette juridiction, il n'est pas nécessaire d'être revêtu du caractère de juge, il suffit d'être administrateur... Nous n'allons pas assez loin : nous devons ajouter que ce droit n'appartient qu'aux seuls administrateurs ; qu'il est dans leur domaine exclusif ». — SERRIGNY, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, t. II, n° 615 : « Le contentieux administratif fait partie intégrante du pouvoir administratif ». — DE PISTOYE, *De la décentralisation : question de la suppression des conseils de préfecture sur la proposition de M. Raudot*, 1873 : « Le jugement (à rendre en matière de contentieux administratif) est le dernier acte de la fonction administrative : à peine d'effacer la *séparation fondamentale* entre l'*administration* et l'*autorité judiciaire*, c'est l'administration qui doit prononcer ce jugement final ».

(1) La persistance de cette conception constitue d'ailleurs un anachronisme : elle n'est plus en harmonie avec les réalités. Les tribunaux administratifs ont évolué, à l'insu ou contre les prévisions de ceux qui les avaient créés. Ils sont soumis aux règles qui dominent la fonction de juger, ils n'obéissent à aucune des règles qui dominent la fonction administrative. Ils ne peuvent statuer, c'est-à-dire exercer leur autorité, que lorsqu'ils sont saisis : le principe de leur action, comme de l'action des tribunaux judiciaires, n'est pas dans l'administration, mais dans les plaideurs. Quand ils sont saisis, ce qui ne dépend pas de l'administration, et compétents, ils ne peuvent refuser de statuer, sous peine de déni de justice. Ils ne peuvent statuer qu'après une instruction juridictionnelle très analogue, sinon semblable, à celle des tribunaux judiciaires. Leurs prononcés n'ont valeur d'autorité positive qu'entre les parties plaidantes et pour l'objet du procès. Les recours contre leurs décisions sont des recours strictement juridictionnels, portés au même tribunal ou à un tribunal supérieur. Par-dessus tout, pour leurs actes et leur fonctionnement, ils font partie d'une hiérarchie absolument distincte de la hiérarchie administrative ; et cela nous paraît tout à fait décisif. Les chefs de l'administration, les ministres, peuvent donner l'ordre à un préfet de faire un acte ou le lui défendre ; ils ne peuvent pas donner l'ordre ou défendre à un tribunal administratif de juger. Ils peuvent dicter un acte à un préfet ; ils ne peuvent pas dicter un jugement à un tribunal administratif. Ils peuvent réformer, annuler l'acte d'un préfet ; ils ne peuvent annuler ni réformer le jugement d'un tribunal administratif : tout au plus peuvent-ils le

M. Jacquelin nous dira qu'il s'est borné à exposer la thèse courante ; qu'il ne l'a pas prise à son compte. Alors il aurait bien dû nous en prévenir. Comment expliquer qu'un ouvrage fait exclusivement au point de vue critique, où la critique est acérée toutes les fois que l'auteur rencontre des idées ou des institutions à fustiger, s'arrête ici, respectueux, s'abstienne même de réserves, sur un point qui en comportait tant, qui intéressait si directement, si essentiellement son sujet ? Comment expliquer, si M. Jacquelin n'a pas pris l'idée courante à son compte, qu'il l'ait érigée en principe, de second ordre il est vrai, assez important à ses yeux cependant pour devenir l'une des assises de son ouvrage. S'il avait intérieurement répudié cette conception de la séparation des fonctions, aurait-il ouvert son livre par la déclaration suivante : « Les principes dominants (du contentieux administratif) » sont « au nombre de deux — *le principe de la séparation des pouvoirs*, *le principe de la séparation des fonctions* » (p. 5) ; ils « doivent être étudiés *tant en eux-mêmes* que dans leurs conséquences les plus notables » (p. 5). Le lecteur non prévenu croira naturellement que la thèse exposée par M. Jacquelin est la thèse de M. Jacquelin ; que, si cette thèse implique une analyse insuffisante de la fonction juridictionnelle, M. Jacquelin en est coupable comme les autres ; et qu'il a eu le tort particulier de l'admettre, alors que la première partie de son ouvrage aurait dû lui interdire de le faire.

Non seulement M. Jacquelin ne prévient pas le lecteur ; il emploie constamment des expressions ou des formules qui ne seraient pas autres si la conception courante était la sienne. — Dès le début (p. 12), il nous déclare : « A l'heure actuelle, au moins en France, cette juridiction (la juridiction administrative) fait partie intégrante de l'administration parce qu'elle est

déférer à un tribunal administratif supérieur. On peut recourir au ministre contre l'acte d'un préfet ; on ne peut recourir à aucune autorité administrative contre un jugement de tribunal administratif. Les ministres répondent des actes de tous les administrateurs inférieurs (qui font partie du système des administrateurs de l'Etat) ; ils ne répondent d'aucun arrêt ou jugement des tribunaux administratifs, par la bonne raison qu'ils ne doivent avoir aucune autorité sur les actes de ces tribunaux. Comment, après cela, en droit positif actuel, considérer les tribunaux administratifs comme rentrant dans l'autorité administrative ou exerçant la fonction administrative ! Ils constituent un système d'autorités distinct, et exercent une fonction distincte.

presque uniquement composée de fonctionnaires à la discrétion du pouvoir exécutif ». En quoi il nous paraît confondre la fonction juridictionnelle, qui ne fait pas partie de la fonction administrative, même en France et actuellement, avec les conditions extérieures, plus ou moins favorables au bon fonctionnement de la justice, dans lesquelles cette fonction s'exerce. Mais continuons. « Cela est si vrai que la doctrine, se plaçant, non plus sur le terrain de la séparation des pouvoirs, mais sur celui de la séparation des fonctions, a pu *avec justesse* diviser l'administration en trois tronçons différents, l'administration active, l'administration délibérante et l'administration juridictionnelle (p. 12) ». Ce passage nous paraît énoncer très clairement l'idée suivante : si l'on regrette le principe de la séparation des pouvoirs (c'est-à-dire, ne l'oublions pas, l'idée d'un seul système de tribunaux), il ne reste qu'à se placer sur le terrain de la séparation des fonctions, et, *sur ce terrain, il est exact* de considérer la fonction juridictionnelle (en tant qu'elle est exercée par la juridiction administrative) comme rentrant dans la fonction administrative. — Plus loin, l'auteur parle du conflit entre les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs ; il remarque que le conflit peut être élevé contre les tribunaux judiciaires, non contre les tribunaux administratifs ; et il ajoute : « Le conflit est donc institué en vue d'empêcher les empiétements du pouvoir judiciaire sur l'*administration* (p. 58) ». C'est le langage même des arrêtés de conflit, c'est la confusion par eux commise entre les tribunaux administratifs et l'administration. — Même langage et même confusion à propos des effets du jugement sur conflit (p. 69) : « Le conflit est-il validé, par cela même le tribunal judiciaire est dessaisi, et l'affaire doit être portée devant l'*autorité administrative compétente* pour en connaître ». — M. Jacquelin emploie les mots *compétence administrative* (p. 99, p. 100, p. 111), pour désigner la compétence des tribunaux administratifs. Cette expression ne peut se rencontrer que chez ceux qui considèrent les tribunaux administratifs comme rentrant dans l'administration. — Ailleurs, il raisonne sur un particulier qui veut obtenir l'annulation d'un acte administratif illégal (p. 113-114) : « A cet effet il ne peut s'adresser *qu'à l'administration elle-même*, soit à l'adminis-

tration active statuant par voie gracieuse et hiérarchique, *soit à l'administration délibérante statuant au contentieux* ». Donc l'administration délibérante statuant au contentieux — et nous avons beaucoup de tribunaux administratifs rentrant sous cette formule, — ne cesse pas, en statuant au contentieux, d'agir comme administration, d'exercer la fonction administrative. — D'autre part, voici comment M. Jacquelin justifie le principe de la séparation des fonctions (p. 169) : « La séparation de la fonction juridictionnelle d'avec les deux autres, active et délibérante, se justifie *exactement par les mêmes raisons* que la séparation de ces deux dernières entre elles ; mais ces raisons atteignent alors à un plus haut degré d'intensité. Le motif de la séparation des fonctions active et délibérante est double : c'est d'une part la nécessité de la spécialisation des connaissances ; c'est d'autre part le soin d'un plus strict respect du droit et de la liberté. Ces mêmes considérations interviennent encore, mais avec plus de force, pour justifier la séparation de la fonction juridictionnelle d'avec les deux autres ». Là encore, les trois fonctions nous paraissent être traitées comme des fonctions identiques (1). — Enfin, M. Jacquelin se pose la

(1) Les raisons données par l'auteur sont tellement générales qu'elles peuvent s'appliquer à toute spécialisation, à toute division du travail, introduite au sein des services publics. Une analyse plus pénétrante de la fonction juridictionnelle lui aurait fourni des raisons plus précises, tirées de ce que les règles qui dominent l'exercice de la fonction juridictionnelle et celles qui dominent l'exercice de la fonction administrative sont, non seulement différentes, mais sur tous les points fondamentaux opposées : d'où résulte, non pas l'impossibilité, mais une difficulté très particulière pour le même corps ou le même homme à se plier alternativement aux deux, à entrer dans la peau de deux personnages aussi contrastants. L'administrateur actif et l'administrateur délibérant collaborent à une même œuvre ; l'administrateur et le juge, même administratif, non. Nous ne comprenons pas l'importance que M. Jacquelin, à la suite de M. Ducrocq, attache à la classification de l'administration en active et délibérante, qui va jusqu'à faire de leur séparation un principe. Pour nous, qui suivons en cela M. Aucoc (t. I de ses *Conférences sur le droit administratif*, nos 41 et 42), l'administration comprend des autorités administratives, et des auxiliaires de ces autorités, savoir des bureaux, des conseils, et des agents de préparation ou d'exécution pour lesquels nous adoptons la dénomination proposée par M. Aucoc d'agents d'exécution. Les conseils apparaissent ainsi à leur vraie place et avec leur vrai rôle. On conçoit qu'il n'y ait pas des conseils partout, mais seulement à côté des administrateurs les plus importants ; et que la collaboration des conseils ne soit pas imposée à ces administrateurs pour tous leurs actes. On conçoit que ces conseils, pour leurs délibérations, soient présidés par un ministre ou un préfet, admettent dans leur sein les ministres et les chefs des services intéressés, et que, si cela n'est pas

question de savoir « à quels signes distinctifs on peut reconnaître qu'un administrateur actif exerce un pouvoir de juridiction » (p. 184 et suiv.), c'est-à-dire à quoi on peut reconnaître qu'on est en présence de la fonction administrative ou de la fonction juridictionnelle, ou encore, comme il s'exprime plus loin (p. 191), « à quelles conditions il y a contentieux administratif » ; et il nous semble que, pour élucider cette question, il a négligé d'utiliser les éléments essentiels que lui aurait fournis une analyse complète de la fonction juridictionnelle. Cette question est d'ailleurs trop importante et trop caractéristique pour que nous ne nous y arrêtions pas un instant.

absolument conforme au prétendu principe de la séparation des fonctions active et délibérante, ce soit, non seulement sans dommage, mais avec avantage pour le bon fonctionnement de l'administration. On s'explique la distinction des conseils, quand il y en a, et des autorités administratives, par cette raison très simple qu'on ne peut pas se donner de conseils à soi-même ; que, pour être conseillé, il faut avoir quelqu'un à côté de soi. Et enfin, l'on n'est pas embarrassé pour qualifier les agences collectives qui, pendant la période révolutionnaire, tenaient la place de nos préfets actuels, ni les conseils généraux de département ou les conseils municipaux : ces agences collectives, ces conseils généraux et ces conseils municipaux sont ou étaient des autorités administratives. Nous nous demandons si M. Jacquelin les classe dans l'administration délibérante ou dans l'administration active. Il a, à cet égard, un passage qui nous laisse quelque doute, p. 228 : « Le recours pour excès de pouvoir est un recours en annulation des actes accomplis par les agents de l'administration active *ou délibérante* ». Pour que l'administration délibérante puisse *faire des actes* susceptibles d'un recours en annulation, il faut qu'elle cesse d'être auxiliaire et soit, pour la circonstance, autorité administrative, comme c'est le cas des conseils de préfecture en ce qui concerne les autorisations de plaider des communes et autres établissements publics : l'administration active et délibérante ne sont plus alors séparées ; ou bien il faut qu'il s'agisse de corps délibérants qui sont, d'une façon générale autorités administratives, comme les conseils municipaux ou les conseils généraux de département. M. Jacquelin comprend donc sous le nom d'administration délibérante, — M. Ducrocq aussi, d'ailleurs, — des corps qui ne participent à la fonction administrative qu'à titre auxiliaire, comme le Conseil d'État, les conseils de préfecture, et des corps qui sont de véritables autorités administratives collectives, comme les conseils généraux de département et les conseils municipaux, c'est-à-dire deux séries d'organes administratifs essentiellement différentes. Que penser d'une classification qui aboutit à ce résultat ! Il est certain qu'on délibère dans les conseils généraux et les conseils municipaux comme au Conseil d'État ou dans les conseils de préfecture : cependant le mot administration délibérante n'a pas le même sens dans les deux cas, et les raisons de séparation, entre l'administration délibérante et l'administration active ne sont pas les mêmes non plus. On voit par tout cela combien il est artificiel et peu exact de justifier la séparation de la fonction juridictionnelle d'avec les deux autres par les mêmes raisons que la séparation de la fonction active et de la fonction délibérante.

X

« A quelles conditions y a-t-il contentieux administratif? »

« Pour qu'il y ait contentieux, il faut qu'il y ait violation d'un droit... En second lieu, pour que le contentieux présente le caractère administratif, il ne suffit pas que le litige soit né entre un particulier et une administration publique; il faut en outre que la violation du droit résulte d'un acte administratif déjà accompli; contrairement à ce qui existe en droit privé, en droit administratif le particulier ne peut pas, du moins en règle générale, citer une administration publique devant une juridiction administrative pour faire juger *de plano* ses prétentions, il peut seulement déférer à cette juridiction les actes de l'administration qu'il prétend contraires à ses droits, et si ces actes font défaut, il doit les provoquer afin de pouvoir les déférer ensuite à la justice administrative. Ainsi un litige né de la violation d'un droit, résultat d'un acte administratif réellement accompli, telles sont les conditions générales de la formation du contentieux administratif. Lors donc qu'un administrateur actif, par une décision, tranchera une contestation de cette nature, il fera un acte de juridiction » (p. 191-192).

D'après nous, pour qu'il y ait contentieux administratif, il faut : 1° une matière contentieuse, c'est-à-dire un droit violé; 2° une autorité contentieuse (juridictionnelle), c'est-à-dire une autorité qui ait mission d'affirmer le droit violé à l'effet de le faire respecter ; 3° une autorité contentieuse distincte des tribunaux judiciaires (juge administratif); 4° il faut que celui dont le droit a été violé ait saisi cette autorité.

M. Jacquelin ne parle que du premier de ces éléments : il faut un droit violé.

En revanche, il exige, en termes très obscurs, une condition qui ne nous paraît ni nécessaire ni acceptable, quoique — pour le moment — l'opinion générale et la jurisprudence du Conseil d'Etat l'exigent aussi.

« En second lieu, il ne suffit pas que le litige soit né », c'est-à-dire qu'il y ait matière contentieuse, droit violé ; « il faut, en outre, que la violation du droit résulte d'un acte administratif déjà accompli ». On cherche ici la pensée de l'auteur. Il suppose le « litige né », la « violation du droit réalisée »,

cela ne suffit pas : « il faut, en outre, que la violation du droit résulte d'un acte administratif déjà accompli ». Mais, s'il n'y a pas « acte administratif déjà accompli », il ne peut pas y avoir droit violé ! Le droit violé suppose un fait de violation du droit. M. Jacquelin veut-il dire que le fait de violation du droit doit émaner de l'administration ? Il nous l'a déjà dit : il suppose un « litige né entre un particulier et une administration publique », et né d'un fait de l'administration, puisque, comme nous allons le voir par la suite de son texte, il raisonne sur un particulier qui veut « citer une administration publique devant une juridiction administrative » (1). « Contrairement à ce qui existe en droit privé, en droit administratif le particulier ne peut pas, du moins en règle générale, citer une administration publique devant une juridiction administrative pour faire juger *de plano* ses prétentions, il peut seulement déférer à cette juridiction les actes de l'administration qu'il prétend contraires à ses droits, et si ces actes font défaut, il doit les provoquer afin de pouvoir les déférer ensuite à la justice administrative ». Nous tournons toujours dans le même cercle. Si un particulier n'a que des « prétentions » en l'air, ne reposant sur aucun droit ni sur aucune violation réalisée de son droit, il ne peut pas saisir efficacement les tribunaux, pas plus les tribunaux judiciaires que les tribunaux administratifs. « En droit privé » comme « en droit administra-

(1) M. Jacquelin raisonne, comme nous au paragraphe précédent, sur le cas le plus ordinaire. N'en pas conclure que le contentieux administratif implique essentiellement une violation de droit émanée de l'administration. Les contraventions de grande voirie, qui font partie du contentieux administratif, supposent une violation de droit émanée des particuliers. Une élection au Conseil général ou au Conseil municipal attaquée pour fait de corruption reprochée au candidat élu rentre dans le contentieux administratif, puisqu'elle est de la compétence des tribunaux administratifs, et cependant l'administration est absolument étrangère aux faits déférés à la justice. Quand il y a droit violé et juge saisi, l'unique circonstance qui détermine si l'on est en contentieux administratif, ou en contentieux judiciaire, c'est que le juge compétent est administratif ou judiciaire. Sauf ce seul point, les éléments du contentieux administratif sont ceux du contentieux judiciaire : voir l'énumération que nous venons de faire de ces éléments au texte. Pour juger les opinions d'après lesquelles il y aurait une différence de nature entre le contentieux administratif et le contentieux judiciaire, il ne sera pas mauvais de retenir que le contentieux administratif comprend des violations de droit auxquelles l'administration est tout à fait étrangère, et que le seul critérium pour savoir si l'on est en contentieux judiciaire ou administratif, c'est le tribunal compétent, non la nature ou la matière du procès.

tif », il faut se prévaloir d'une violation de droit *commise* ; et, si aucune violation de droit ne s'est encore produite, il faut attendre. Quand la violation du droit est chose acquise, on doit pouvoir s'adresser directement aux tribunaux administratifs aussi bien que judiciaires. M. Jacquelin veut nous signaler une différence entre le contentieux judiciaire et le contentieux administratif, mais laquelle et sur quoi se fonde-t-elle ?

M. Laferrière va nous expliquer sa pensée. Lui aussi, relève une prétendue différence entre le contentieux judiciaire et le contentieux administratif; il ne la justifie, à notre avis, pas plus que M. Jacquelin (1), il essaie tout au moins, et dans tous les cas il l'exprime en termes clairs.

« Le Conseil d'Etat possède-t-il une *juridiction ordinaire*, c'est-à-dire le droit de statuer sur les litiges administratifs auxquels la loi n'a pas assigné d'autre juge » ? Oui ; mais « il faut se garder d'une confusion entre la notion du juge ordinaire en matière administrative et en matière judiciaire. Devant les tribunaux judiciaires toute partie peut citer directement son adversaire et exposer *de plano* au juge ses prétentions et ses griefs..... Devant les tribunaux administratifs les parties ne sont pas admises, en général, à citer directement l'administration et à formuler *de plano* leurs réclamations contre elle. L'objet du débat contentieux est une décision préalablement prise par un administrateur et que la partie critique comme contraire à son droit. Cette décision est, en quelque sorte, la matière première du débat contentieux ; si elle n'existe pas, il faut que la partie la provoque afin de pouvoir la dénoncer au juge. Cela est d'ailleurs conforme à la notion même du contentieux administratif, qui naît d'une opposition entre l'action administrative manifestée par un acte de gestion ou de puissance publique, et le droit d'une partie qui se prétend lésée par cette action. L'expression de « juge ordinaire du contentieux administratif » doit donc être comprise comme si l'on disait : « juge ordinaire des décisions administratives qui donnent lieu à réclamation contentieuse ». Ainsi entendue, cette fonction juridictionnelle générale appar-

(1) M. Jacquelin se borne à l'affirmation que nous venons de voir, et ne revient nulle part sur ce sujet.

tient au Conseil d'Etat, qui est le véritable juge des décisions administratives — actes de gestion ou de puissance publique —, toutes les fois qu'une autre juridiction n'a pas reçu mission d'en connaître » (1).

Plus loin, le même auteur ajoute, sous la rubrique : « Des cas où le recours au Conseil d'Etat doit être précédé d'une décision ministérielle » : « Quoique les ministres ne soient pas des juges, une décision émanée d'eux n'en est pas moins, dans beaucoup de cas, un élément nécessaire du débat contentieux. Ainsi que nous l'avons dit en expliquant la nature de la juridiction ordinaire du Conseil d'Etat (l'auteur, ici, renvoie au passage que nous venons de citer), cette juridiction a pour objet non de simples *prétentions* des parties, mais l'opposition qui se produit entre ces prétentions et une *décision* administrative qui devient le véritable objectif de l'instance contentieuse. Il suit de là qu'une décision ministérielle est le préliminaire nécessaire d'un recours au Conseil d'Etat toutes les fois que la réclamation de la partie vise un service public représenté par le ministre, ce qui a lieu dans les cas suivants.... (2) ».

Ce n'est pas sans une certaine défiance de nous-même que nous nous attaquons à cette thèse, qui est l'expression de la jurisprudence actuelle du Conseil d'Etat et voudrait en être la justification ; mais nous sommes entraîné par une très forte conviction à la regarder comme théoriquement fausse et pratiquement comme conduisant aux conséquences les plus regrettables.

Nous ne pouvons pas utilement la discuter en ce moment : nous la retrouverons tout naturellement devant nous un peu plus loin. Nous devions la signaler en parlant des « conditions auxquelles il y a contentieux administratif ». Nous voudrions seulement ici marquer nettement quelle condition elle ajoute aux nôtres.

Pour saisir les tribunaux judiciaires, il suffit de se prévaloir d'un droit violé. Si le droit n'existe pas, ou si la violation du droit est imaginaire, les tribunaux le constateront et

(1) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édit., t. I, p. 322, 323.
(2) *Id. ib.*, p. 462.

débouteront le demandeur de ses « prétentions ». Pour saisir les tribunaux administratifs autres que le Conseil d'Etat, il suffit également de se prévaloir d'un droit violé : car cette règle prétendue « générale », prétendue inhérente « à la notion même des contentieux administratifs » ne s'applique qu'à un seul tribunal administratif, le Conseil d'Etat. Pour saisir le Conseil d'Etat, il ne suffit pas d'invoquer un droit violé, il faut soumettre sa réclamation au ministre et en obtenir une décision sur la violation de droit dont on se plaint. Cela se comprenait quand le ministre était considéré comme un juge de première instance par rapport au Conseil d'Etat qui était juge d'appel ; M. Laferrière veut que ce soit encore une nécessité, maintenant que le ministre n'est plus considéré comme juge de première instance pour les affaires de la compétence du Conseil d'Etat. « Quoique les ministres ne soient pas des juges, une décision émanée d'eux n'en est pas moins, dans beaucoup de cas, un élément nécessaire du débat contentieux.... Une décision ministérielle est le préliminaire nécessaire d'un recours au Conseil d'Etat toutes les fois que la réclamation de la partie vise un service public représenté par le ministre ».

Nous essaierons de démontrer plus loin que cette prétendue nécessité d'une décision ministérielle n'est qu'une conséquence, inconsciemment gardée, de la théorie du ministre-juge.

Revenons aux autres conditions du contentieux administratif.

M. Jacquelin ne parle pas de la nécessité d'une autorité contentieuse. Nous ne relèverons que cette lacune qui nous paraît grave, et qui le condamne à des inexactitudes.

L'autorité administrative est souvent amenée par les nécessités de sa propre fonction à trancher, au nom de la puissance publique dont elle est dépositaire, des questions de nature contentieuse : nous aurons l'occasion d'en voir des exemples plus loin. On a même exagéré ces nécessités de la fonction administrative en exigeant abusivement, — c'est la théorie de M. Laferrière dont nous parlions tout à l'heure, et celle de M. Jacquelin, — des décisions de l'autorité administrative sur des questions absolument mûres pour l'interven-

tion du juge. Dans tous ces cas, surtout dans les derniers, il ne manque rien pour que l'on ait affaire à du contentieux administratif, qu'une autorité contentieuse. Comme c'est l'autorité administrative qui prononce, en qualité d'autorité administrative, et par conséquent dans l'exercice de la fonction administrative, on est en dehors du contentieux administratif. Ce n'est pas cependant que la matière contentieuse fasse défaut : c'est l'autorité contentieuse et la fonction de juger qui manque.

Démontrons-le par un exemple classique. Voilà un propriétaire à côté duquel on établit un champ de tir. Il prétend que sa propriété souffre une dépréciation de ce chef, il veut réclamer une indemnité à l'Etat. Les tribunaux judiciaires sont incompétents. Il faudra qu'il s'adresse au Conseil d'Etat, tribunal administratif ; et, avant d'aller au Conseil d'Etat, qu'il soumette sa réclamation au ministre de la guerre. Tout cela, c'est le droit français positif actuel incontestable, tel qu'il résulte de la jurisprudence (1). Le ministre est saisi de la question de droit violé et de la question de réparation, il prononce : est-ce en qualité de juge ? Non, d'après la doctrine aujourd'hui la plus générale, et d'après M. Jacquelin lui-même : car M. Jacquelin reconnaît au ministre la qualité de juge dans certains cas, mais non dans celui-là (p. 185-197) ; il dit même expressément que le ministre saisi en qualité de liquidateur des dettes de l'Etat n'est pas un juge (p. 188-189), et c'est justement le cas ici. Or, prenons la formule à laquelle il aboutit dans la page où il essaie de déterminer les conditions du contentieux administratif : « Un litige né de la violation d'un droit, résultat d'un acte administratif réellement accompli, telles sont les conditions générales de la formation du contentieux administratif. Lors donc qu'un administrateur actif, par une décision, tranchera une contestation de cette nature, il fera un acte de juridiction. » D'après cette formule, le ministre fait acte de juridiction ici : il y a droit violé, — droit violé par l'administration, — par un acte accompli, une

(1) Le Conseil d'Etat rend tous les ans des arrêts sur cette espèce. On pourra consulter comme impliquant la nécessité d'une décision préalable du ministre de la guerre : C. d'Et., 21 mars 1879, *Mercier* ; 25 mars 1892, *Viard* ; 19 janvier 1894, *de Pins*.

série d'actes plutôt (l'établissement du champ de tir, le règlement des tirs, l'exécution matérielle des tirs). C'est donc que sa formule est fausse, ou plutôt incomplète. Pour qu'il y ait contentieux administratif, il ne suffit pas « de la violation d'un droit, résultant d'un acte administratif réellement accompli », il faut en outre que l'autorité qui « tranche une contestation de cette nature » soit une autorité contentieuse.

Avec cette formule de M. Jacquelin, on ferait rentrer dans le contentieux administratif presque tous les cas que l'on en exclut aujourd'hui, et que M. Jacquelin, ailleurs, en exclut lui-même, en raison de ce que le ministre n'est plus à considérer comme un juge. Il a donc eu tort de ne pas faire figurer la nécessité d'une autorité contentieuse parmi les conditions de formation du contentieux administratif.

Cet oubli tient à ce qu'il n'a pas analysé les deux fonctions d'administrer et de juger. Et la même cause vicie, à notre avis, tout son paragraphe intitulé : « La théorie des administrateurs-juges », d'où nous avons extrait la page sur les conditions du contentieux administratif.

Il examine longuement le problème des « administrateurs-juges » (p. 184-198). — « A quels signes distinctifs peut-on reconnaître qu'un administrateur actif exerce un pouvoir de juridiction ? » — La question ne saurait être posée en meilleurs termes. Chose curieuse ! il la résout sans faire appel (ou à très peu près, on en jugera dans un instant) aux seules raisons de décider, qui toutes se tirent des différences entre la fonction d'administrer et la fonction de juger.

Etudions un instant cette théorie avec lui.

XI

« Pour que l'acte d'un administrateur actif puisse être regardé comme juridictionnel, il ne suffit pas qu'il soit susceptible d'un recours contentieux devant le Conseil d'Etat : sur ce point l'accord a toujours été unanime. Au contraire, on a pendant longtemps vu des actes de juridiction dans les décisions par lesquelles les ministres résilient les marchés de l'Etat, liquident les dettes de l'Etat, prennent des arrêtés de débet, ou statuent sur un recours hiérarchique. On était

trompé par l'analogie que la décision du ministre présente avec un jugement (elle peut être mise à exécution par toutes les voies de droit, elle emporte hypothèque, elle devient définitive si on ne l'attaque dans les trois mois) ; on était, en outre, poussé à voir dans le ministre un juge (juge de 1re instance, le Conseil d'Etat étant le juge d'appel), par la considération que c'était le seul moyen de satisfaire à la règle générale des deux degrés de juridiction. Aujourd'hui la doctrine du ministre-juge dans les quatre hypothèses précédentes est à peu près complètement abandonnée. Pour la repousser, on invoque certaines raisons peu satisfaisantes : par exemple, que le ministre ne saurait être juge et partie : ce principe idéal peut être méconnu par le droit positif, et est, en effet, méconnu par notre droit positif, notamment dans les cas où, de l'avis très général, le ministre est juge en vertu d'un texte formel et parce qu'il s'agit d'une question contentieuse. Cependant les motifs invoqués dans la doctrine du ministre-juge sont loin d'être décisifs : on ne peut rien induire des analogies que nous relevions tout à l'heure entre les décisions ministérielles et les jugements, ni de la règle des deux degrés de juridiction qui domine l'organisation judiciaire, mais est étrangère à l'organisation de la justice administrative. La vraie raison de repousser la doctrine du ministre-juge dans les cas sur lesquels nous raisonnons, c'est que les actes ministériels dont il s'agit sont ou bien des actes de gestion ou bien des actes d'autorité : la liquidation des dettes de l'Etat, les arrêtés de débet, les arrêtés de résiliation sont des actes de gestion ; les décisions sur recours hiérarchique sont des actes d'autorité, que le ministre a le droit de prendre même d'office. »

Là se termine la première partie de la discussion. L'auteur passe aux conséquences pratiques. « Quelles sont les conséquences pratiques de l'abandon de la doctrine du ministre-juge à l'égard de ces matières ? On a d'abord considéré que le seul fait de repousser cette doctrine présentait un grand avantage, parce que la juridiction ministérielle est peu rationnelle ; mais ici on se laisse aller à une illusion. En effet, qu'il statue comme juge ou comme administrateur, le ministre statuera toujours ; dans un cas comme dans l'autre il aura un droit de décision, soumis du reste à la même voie de recours,

le recours contentieux au Conseil d'Etat. Il y a cependant des avantages à considérer le ministre comme administrateur et non comme juge, il y a aussi des inconvénients. Avantages : le ministre n'étant qu'un administrateur pourra revenir sur sa décision et la modifier au profit du particulier, il est vrai qu'il pourra aussi la modifier contre le particulier et au profit de l'Etat (1) ; le ministre n'étant pas juge quand il est saisi d'un recours hiérarchique, on peut, au lieu de s'adresser à lui par un recours hiérarchique, former directement un recours devant les tribunaux (le Conseil d'Etat). Inconvénients : les décisions des ministres, n'étant pas des jugements, ne sont pas susceptibles d'opposition quand elles sont rendues par défaut ; et ne sont pas soumises à la nécessité d'être motivées. »

Ici la discussion reprend : « La méthode en quelque sorte négative et éliminatoire employée jusqu'ici a servi à constater quels caractères juridiques s'opposent à ce qu'un acte émané d'un administrateur actif puisse être considéré comme un acte de juridiction ».

Arrêtons-nous un instant à vérifier cette dernière assertion. M. Jacquelin se considère comme ayant établi les caractères juridiques auxquels on reconnaîtra qu'un acte émané d'un administrateur est un acte d'administration, non un acte de juridiction. Où les a-t-il établis, et comment ! Toute sa dissertation se ramène à ceci : « Il y a quatre cas dans lesquels on a longtemps considéré les ministres comme faisant des actes de juridiction : c'était une erreur. On avait été conduit à cette erreur par des raisons dont on aurait dû se défier, car elles ne

(1) Cette dernière assertion ne nous paraît pas exacte. Une personne prétend avoir droit à une indemnité contre l'Etat : elle s'adresse à l'Etat, c'est-à-dire au ministre. Il arrive en fait que le ministre reconnaisse le droit à indemnité, et offre au réclamant une somme inférieure à celle qu'il demandait : C'est une offre de transaction, qui ne pourrait plus être révoquée après acceptation de l'intéressé. Il arrive aussi que le ministre reconnaisse le droit à l'indemnité totale qui est réclamée : dans ce cas la décision du ministre équivaut à une convention définitive et crée au réclamant un droit acquis. Comme dit M. Laferrière, *op. cit.*, t. I. p. 455 : « Le ministre peut rapporter ou modifier ses décisions.... si elles n'ont pas créé des droits à des tiers » ; et p. 459 : Il faut reconnaître aux décisions du ministre un « caractère définitif... quand elles profitent à une partie, parce qu'une reconnaissance des droits de cette partie, émanée du représentant de l'Etat, crée un lien de droit que l'Etat ne peut rompre ».

valent rien. Mais cela ne nous démontre pas que l'opinion ancienne était une erreur : comment le démontrerons-nous ? Non pas, comme quelques-uns l'ont fait, en alléguant que le ministre serait juge et partie, c'est une preuve tout à fait insuffisante. La vraie raison, c'est que les décisions ministérielles dont il s'agit sont des actes d'administration ». M. Jacquelin ne dit pas expressément : ce sont des actes d'administration ; mais il emploie une formule équivalente, et qui, sous des apparences plus précises, ne dit pas davantage : La raison décisive, « c'est que les actes du ministre qui sont en question ici sont ou bien des actes de gestion ou bien des actes d'autorité » (p. 188). Tout le monde sait que les actes d'administration se divisent en actes de gestion et actes d'autorité : c'est une de leurs grandes classifications. Nous dire que les actes dont il s'agit sont des actes de gestion ou des actes d'autorité revient donc à nous dire que ce sont des actes d'administration. Mais c'est une simple affirmation, cela ; c'est ce qu'il fallait démontrer ! Pourquoi sont-ce des actes d'administration ? Pourquoi sont-ce des actes de gestion ou d'autorité ? M. Jacquelin ne nous le dit pas. Voici d'ailleurs *in extenso* le passage où il en parle. « Motif tout à fait décisif pour repousser la doctrine du ministre-juge à l'égard de ces affaires : c'est que les actes du ministre qui sont en question ici sont ou bien des actes de gestion ou bien des actes d'autorité. Ainsi les liquidations des dettes de l'Etat *sont des actes de gestion* ; le particulier qui s'adresse au ministre pour lui demander la liquidation de sa créance est dans une situation analogue à celle d'un créancier qui demande à son débiteur ce que celui-ci reconnaît devoir, et la réponse du débiteur, c'est-à-dire de l'Etat représenté par le ministre, *ne saurait être qu'un acte de gestion de son patrimoine.* De même l'arrêté de débet en vue de recouvrer la créance de l'Etat et la décision par laquelle le ministre applique aux fournisseurs et aux entrepreneurs de l'Etat la clause de leurs marchés *sont aussi des actes de gestion.* Enfin l'arrêté ministériel qui statue à l'égard d'une décision non contentieuse d'un subordonné *est un acte de contrôle hiérarchique, un acte d'autorité,* que le ministre a le droit de prendre même d'office, et sans attendre la plainte du particulier lésé ; c'est ce que dit l'art. 6 du

décret du 25 mars 1852 » (p. 188-189). Nous ne voyons là qu'une série d'affirmations, sauf un essai d'explication très spéciale relatif au cas de liquidation, sur lequel nous aurons l'occasion de revenir ; sauf aussi l'idée incidemment exprimée que le ministre peut se saisir d'office des actes de ses inférieurs pour les réformer ou les annuler. Où trouver en tout cela une thèse établissant les « caractères juridiques qui s'opposent à ce qu'un acte émané d'un administrateur actif puisse être considéré comme un acte de juridiction. » Reprenons l'exposé de M. Jacquelin.

« La méthode en quelque sorte négative et élaminatoire employée jusqu'ici a servi à constater quels caractères juridiques s'opposent à ce qu'un acte émané d'un administrateur actif puisse être considéré comme un acte de juridiction. Procédant par voie de méthode en quelque sorte positive et directe, il faut voir quels caractères juridiques constituent l'acte de juridiction. A quelles conditions y a-t-il contentieux administratif ? Il faut qu'il y ait violation d'un droit, — résultant d'un acte administratif déjà accompli. Lors donc qu'un administrateur, par une décision, tranchera une contestation de cette nature, il fera un acte de juridiction ». — Nous avons déjà vu que cette dernière formule est inexacte, de l'aveu même de M. Jacquelin, pour le cas de liquidation des dettes de l'Etat par le ministre. Mais continuons.

« Dans quels cas les représentants de l'administration active ont-ils à exercer un pouvoir de juridiction ? » C'est-à-dire dans quels cas notre droit positif leur donne-t-il mission de prononcer en qualité de juge ? « N'ont-ils un pouvoir de juridiction que dans les cas exceptionnels où un texte formel de loi le leur confère ? ou bien n'y a-t-il pas au moins l'un d'entre eux, le ministre, qui soit encore aujourd'hui le juge ordinaire et de droit commun du contentieux administratif, lequel, par cela seul qu'il est contentieux administratif, échappe aux tribunaux judiciaires ? Jusqu'en 1881, la jurisprudence du Conseil d'Etat a consacré la doctrine d'après laquelle la juridiction administrative de droit commun appartient au ministre. D'après la jurisprudence actuelle, qui date d'un arrêt du Conseil d'Etat du 24 juin 1881 (Bougard) et qui s'est confirmée dans les années suivantes, c'est le Conseil d'Etat lui-même qui

est juge de droit commun en matière administrative. On a vu plus haut comment des textes législatifs de la période révolutionnaire avaient conféré la juridiction administrative de droit commun d'abord aux ministres collectivement en Conseil, puis aux ministres individuellement chacun pour leur département. Mais la constitution de l'an VIII et l'arrêté consulaire du 6 nivôse an VIII vinrent organiser un Conseil d'Etat en lui donnant le pouvoir de statuer sur les litiges tranchés auparavant par les ministres ; l'arrêté du 6 nivôse an VIII dispose : « Le Conseil d'Etat prononce sur les affaires qui étaient précédemment remises aux ministres ». Jusqu'en 1881, on a interprété ce texte comme ayant eu pour seul effet de placer le Conseil d'Etat au-dessus des ministres comme juridiction d'appel, sans pour cela enlever aux ministres la juridiction ordinaire et de droit commun du premier degré. Depuis 1881 la jurisprudence interprète autrement le texte au profit exclusif de la compétence du Conseil d'Etat. Il faut reconnaître que la jurisprudence antérieure et la doctrine du ministre juge de droit commun étaient plus avantageuses pour l'individu : car, tout en maintenant le recours de l'appel au Conseil d'Etat, elles permettaient au particulier de porter le litige devant une juridiction sans avoir de frais à payer et sans avoir à redouter l'opposition d'aucune fin de non-recevoir tirée de l'expiration d'un délai quelconque ; la jurisprudence nouvelle supprime tous ces avantages en attribuant directement compétence au Conseil d'Etat et en supprimant la juridiction du ministre en premier ressort. Quoi qu'il en soit, le ministre n'est plus aujourd'hui qu'un juge d'exception, tout comme les administrateurs actifs inférieurs.

« Dans quels cas les représentants de l'administration active ont-ils donc reçu de la loi le pouvoir exceptionnel de juger ? Ce sont les ministres qui, parmi les administrateurs actifs, jouissent encore de la juridiction la plus étendue. Cependant on voit quelquefois des actes de juridiction dans des décisions ministérielles qui ne présentent pas ce caractère. Ainsi, d'après la loi du 18 juillet 1860, art. 9, le ministre du commerce a le droit de régler les indemnités dues aux émigrants par les agences d'émigration qui n'ont pas rempli leurs engagements ; mais il ne faut voir là qu'un acte de police administrative,

un acte d'autorité que le ministre aurait le droit d'accomplir d'office, en dehors de toute réclamation. Il en est de même dans les hypothèses suivantes : le ministre de l'instruction publique, en vertu de statuts du 19 août 1857, du 16 novembre 1874 et du 27 décembre 1880, peut prononcer l'annulation d'un concours d'agrégation pour vices de forme ; — le ministre des cultes, d'après le décret du 31 décembre 1809 art. 85 à 90, prononce, après décision préalable de l'évêque, sur les articles de comptes contestés entre un conseil de fabrique et son trésorier (1) ; dans ce cas, pour être logique dans la doctrine qui reconnaît au ministre un pouvoir de juridiction, il faudrait considérer l'évêque comme le juge administratif du premier ressort, ce que personne n'a jamais admis. Enfin lorsque le cahier des charges d'un marché porte que les difficultés auxquelles pourra donner lieu son exécution seront tranchées administrativement par le ministre, celui-ci ne jouit pas non plus d'un pouvoir de juridiction ; car la convention des particuliers est impuissante à créer une juridiction.

« Au contraire, il faut reconnaître que le ministre statue véritablement comme juge lorsqu'il est investi par des textes spéciaux du droit de prononcer sur le contentieux de certaines élections. Ainsi, d'après l'arrêté du 3 nivôse an XI, le ministre du commerce statue sur le contentieux des élections des chambres de commerce, et par analogie le ministre de l'agriculture est juge du contentieux des élections des chambres consultatives d'agriculture. De même, en vertu du décret du 16 mars 1880, art. 12 et 13, le contentieux des élections au Conseil supérieur de l'instruction publique et aux Conseils académiques appartient au ministre de l'instruction publique. L'ordonnance du 25 mars 1844 et le décret-loi du 26 mars 1852 ont donné au ministre des cultes le jugement des élections des conseils presbytéraux et des consistoires protestants et israélites. Enfin la jurisprudence reconnaît au ministre des travaux publics le droit de juridiction en matière d'élections

(1) Le droit du ministre et celui de l'évêque ont disparu depuis le décret du 27 mars 1893 *sur la comptabilité des fabriques*, rendu en exécution de l'art. 78 de la loi de finances du 26 janvier 1892. C'est la Cour des comptes ou le Conseil de préfecture qui juge les comptes des trésoriers ou autres comptables de la fabrique.

des syndics des associations syndicales autorisées. A cela se réduit toute l'étendue actuelle de la juridiction ministérielle. — Mais s'il en est ainsi, encore convient-il de ne pas le mettre en doute. C'est ce qui a été fait cependant, de sorte qu'aujourd'hui les ministres ne seraient plus jamais investis d'aucun pouvoir de juridiction. Dans cette doctrine l'on considère que dans ces différentes hypothèses les décisions ministérielles ne sont encore que des actes d'administration, intervenant comme des sortes de vérifications d'actes intéressant les services publics confiés à des délégués électifs, mais représentés au sommet de la hiérarchie par les ministres. Mais il semble bien que dans toutes ces hypothèses l'on rencontre les conditions ordinaires et générales de la formation du contentieux administratif : un litige suscité par la violation d'un droit née d'un acte administratif déjà accompli.

« Quant aux administrateurs actifs inférieurs, l'étendue de leur juridiction est également fort restreinte... »

On peut maintenant s'en rendre compte : pour faire la distinction, parfois si délicate, entre l'administration et la juridiction, M. Jacquelin ne songe pas à utiliser les différences entre la fonction d'administrer et la fonction de juger, qui sont un élément de décision essentiel.

Certains actes des ministres ont été longtemps considérés comme actes de juridiction, c'était une erreur : M. Jacquelin affirme que ce sont des actes d'administration, il ne le démontre pas.

Il essaie de déterminer les éléments constitutifs du contentieux administratif : il aboutit à une formule générale d'après laquelle le ministre serait juge en une série de cas où — M. Jacquelin l'avoue lui-même ailleurs — il n'est qu'administrateur.

Il refuse la qualité de juge au ministre qui règle les indemnités dues aux émigrants ou qui prononce l'annulation d'un concours d'agrégation, il reconnaît la qualité de juge au ministre qui annule des élections : c'est une inconséquence, que M. Laferrière avait commise dans sa 1re édition (1), et qu'il a corrigée dans la 2e (2). C'est une inconséquence, parce

(1) T. I, p. 414-417.
(2) T. I, p. 462-464.

que les raisons de décider pour ou contre la qualité de juge sont les mêmes dans les deux cas (1). Comment M. Jacquelin motive-t-il cet éclectisme de solutions? Dans le fait du ministre qui statue sur les indemnités dues aux émigrants, « il ne faut voir qu'un acte de police administrative, un acte d'autorité que le ministre aurait le droit d'accomplir d'office, en dehors de toute réclamation » (p. 195). Mais ne peut-on pas dire la même chose du ministre prononçant sur certaines élections? M. Jacquelin convient qu'on en dit la même chose. Et que répond-il? « Il semble bien cependant que dans toutes ces hypothèses (d'élections) l'on rencontre les conditions ordinaires et générales de la formation du contentieux administratif : un litige suscité par la violation d'un droit née d'un acte administratif déjà accompli » (p. 197). On remarquera le vague de cette formule. Et de cette autre : « Il en est ainsi (l'administrateur est en même temps juge et partie) dans les cas où, de l'avis très général, le ministre est juge en vertu d'un texte formel et parce qu'il s'agit d'une question contentieuse » (p. 187).

M. Jacquelin paraît croire que les textes tranchent souverainement et tranchent souvent la question de savoir si le ministre est administrateur ou juge : « Le ministre est juge en vertu d'un texte formel ». Les textes donnent compétence aux ministres, en général aux autorités positives, pour faire un acte ; ils laissent entière la question de savoir en quelle qualité le ministre, ou en général l'autorité positive compétente, fera cet acte. Cette dernière question ne relève pas des textes, elle relève des principes. Par exemple, il y a des textes qui autorisent les ministres à prendre des arrêtés de débet contre certains débiteurs de l'Etat : voilà, dès lors, un acte qu'il appartient incontestablement aux ministres de faire; mais en quelle qualité le feront-ils, et quelle sera la nature de cet acte? Les textes ne tranchent pas cette question. On a cru d'abord que le ministre faisait alors acte de juge, parce que la plupart du temps le ministre ne peut pas prendre un arrêté de débet

(1) L'annulation des concours d'agrégation pour vices de forme rentre bien moins naturellement dans la fonction administrative que les décisions ministérielles sur les élections. C'est, de toutes les hypothèses examinées par M. Jacquelin, celle où il nous paraît le plus difficile de refuser au ministre la qualité de juge. S'il y avait à distinguer, ce ne serait donc pas dans le sens de M. Jacquelin.

sans résoudre une question contentieuse (1) ; on a vu, depuis, en examinant de plus près le rôle du ministre, qu'il faisait un acte rentrant dans ses fonctions d'administrateur. A-t-on par là porté une atteinte quelconque aux textes qui donnent compétence aux ministres pour prendre des arrêtés de débet ? En aucune façon : on s'est borné à reconnaître les vrais principes qui, ici, sont parfaitement d'accord avec le droit positif. La qualification d'administrateur ou de juge est donc, en général, indépendante des textes. Il faut aller plus loin : il ne dépend pas du législateur, de sa volonté arbitraire, de faire qu'un acte soit un acte de la fonction d'administrer, ou de la fonction de juger, ou de la fonction législative, pas plus qu'il ne dépend de sa volonté de faire qu'un objet soit blanc ou noir : c'est en dehors de sa toute-puissance. Le législateur peut dire (loi du 27 juillet 1870) : « Tous grands travaux publics.... ne pourront être autorisés que par une loi » : il en résultera que c'est aux Chambres, suivant la même procédure que pour les lois, à ordonner les grands travaux publics ; il pourra en résulter qu'on décorera du nom de loi la mesure par laquelle les Chambres auront décidé tel grand travail public ; il n'en résultera pas que la mesure ordonnant la création du chemin de fer de Paris-Lyon-Méditerranée ou du canal des Deux-Mers soit une loi véritable. M. Jacquelin donne beaucoup trop au législateur quand il lui reconnaît un pouvoir sur la nature intime des choses. Mais la nature intime des choses existe-t-elle pour lui? croit-il à des différences essentielles entre la fonction d'administrer et la fonction de juger? On en pourrait douter, à l'allure générale de sa dissertation, à l'empire qu'il donne aux textes, à la manière aussi dont il discute les avantages et les inconvénients de la doctrine du ministre-juge. « On a considéré que le seul fait de repousser cette doctrine présentait un grand avantage, parce que la juridiction ministérielle est peu rationnelle. Mais il faut bien prendre garde de tomber dans une méprise et de se laisser aller à une illusion : tel est le cas ici. En effet, qu'il statue comme juge ou comme

(1) Souvent les arrêtés de débet supposent une contestation née en fait entre le débiteur et l'Etat, et qui sera ultérieurement déférée à un tribunal. Il y a donc texte formel et question contentieuse, ce qui ferait du ministre un juge, d'après M. Jacquelin, s'il n'y manquait (depuis peu de temps) « l'avis très général ».

administrateur, le ministre statuera toujours (1) : dans un cas comme dans l'autre, il aura un droit de décision, soumis du reste à la même voie de recours, le recours contentieux au Conseil d'Etat (p. 189).....Depuis 1881 la jurisprudence interprète autrement le texte au profit exclusif de la compétence du Conseil d'Etat. Il faut reconnaître que la jurisprudence antérieure et la doctrine du ministre juge de droit commun étaient plus avantageuses pour l'individu : car, tout en maintenant le recours de l'appel au Conseil d'Etat, elles permettaient au particulier de porter le litige devant une juridiction sans avoir de frais à payer et sans avoir à redouter l'opposition d'aucune fin de non-recevoir tirée de l'expiration d'un délai quelconque ; la jurisprudence nouvelle supprime tous ces avantages en attribuant directement compétence au Conseil d'Etat et en supprimant la juridiction des ministres en premier ressort » (p. 194). M. Jacquelin ne montre pas pourquoi la qualité d'administrateur et la qualité de juge conduisent à des conséquences pratiques différentes, il aurait fallu partir de l'analyse des deux fonctions. Le lien logique, le côté rationnel ne l'ont pas sollicité. « La juridiction ministérielle est peu rationnelle ; mais que gagne-t-on à l'écarter ? » Et il en arrive — qui s'y serait attendu ! lui, l'ennemi de la confusion des fonctions — à exprimer une sorte de regret qu'on ait cessé de considérer le ministre comme juge de droit commun en premier ressort : « Le plaideur avait toujours l'appel au Conseil d'Etat, on le prive d'une juridiction sans frais (2). Il avait un temps indéfini pour s'adresser au ministre ; pour

(1) Disons, en passant, que cela n'est pas exact. M. Jacquelin, à la page suivante, reconnaît que, « le ministre *n'étant pas juge* des décisions rendues par les administrateurs inférieurs, ces décisions peuvent être attaquées directement devant le Conseil d'Etat », c'est-à-dire sans être préalablement déférées au ministre. Comment concilier cette proposition avec cette autre : « Qu'il statue comme juge ou comme administrateur, le ministre statuera toujours » ? Nous verrons qu'il y a d'autres cas où cette dernière formule est inexacte.

(2) Etait-ce une juridiction ? Le ministre était-il tenu de statuer sous peine de déni de justice ? Etait-il tenu d'instituer un débat contradictoire avant de prononcer ? En outre, M. Jacquelin oublie que, dans le système actuel, le plaideur a la faculté de s'adresser au ministre pour essayer d'en obtenir ce qu'il pourra : car, si le ministre n'est plus considéré comme un juge, il est ordinairement l'adversaire du plaideur et. en cette qualité, peut lui faire droit. Ne pleurez donc pas sur le justiciable à qui l'on enlève cette juridiction : on ne lui enlève rien, en réalité.

s'adresser au Conseil d'Etat il est enfermé dans un délai très court, et peut se voir opposer une fin de non-recevoir » (1). M. Jacquelin parle comme un empirique, étranger à la préoccupation de savoir si l'un des deux systèmes est vrai et l'autre faux : il pèse les avantages et les inconvénients, il n'en fait pas le compte bien exactement d'ailleurs ; il les trouve à peu près égaux, il n'est pas bien sûr si la doctrine et la pratique d'hier ne valaient pas mieux que celles d'aujourd'hui ; il regarde comme chose à la volonté des docteurs, de la jurisprudence ou du législateur, de transformer le juge en administrateur ou l'administrateur en juge.

Pour démontrer que c'est une erreur de considérer le ministre comme un juge dans l'une quelconque des hypothèses examinées par M. Jacquelin, élections ou autres, il suffit de rappeler ce que c'est que juger, ce que c'est qu'administrer, et d'appliquer les notions élémentaires, quoique délicates, relatives à la distinction des deux fonctions.

Juger, c'est dire le droit en vue d'en assurer le respect. Administrer, c'est pourvoir à l'organisation et au fonctionnement des services publics. Pour assurer l'organisation ou le fonctionnement des services publics, l'administrateur est souvent obligé de trancher — avec l'autorité de la puissance publique (2) — des questions de fait ou de droit actuellement

(1) Le législateur peut supprimer ou allonger les délais : c'est une réforme simple. Cette réforme est-elle à faire ? Si oui, le nouveau système est défectueux sur ce point ; si non, c'est que ce qui est un inconvénient pour le plaideur est un avantage ou une nécessité d'ordre général.

(2) Les arrêtés de résiliation, les arrêtés de débet, les décisions que le ministre prend en qualité de liquidateur des dettes de l'Etat, sont ordinairement qualifiés d'*actes de gestion* (Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 3e éd., 1885, t. I, n° 332 ; Laferrière, *op. cit.*, t. I, pp. 316, 317, 453, t. II, p. 203 ; Hauriou, *Précis de droit administratif*, 3e éd., p. 289, 4e éd., p. 233 ; Jacquelin, p. 188-189). Pour nous, les arrêtés de résiliation, de mise en régie, de débet, sont des *actes d'autorité* ; les décisions que rend le ministre sur les dettes de l'Etat sont aussi des *actes d'autorité* dans les cas très nombreux où le créancier n'a, pour y échapper, d'autre ressource que de s'adresser au Conseil d'Etat : il faut qu'il défère la décision du ministre au Conseil d'Etat dans le délai de trois mois, sous peine de la voir devenir irrévocable (décret du 22 juillet 1806, art. 11), c'est donc que la décision du ministre s'impose à lui, avec l'autorité qui s'attache aux actes de la puissance publique. Nous dirons la même chose du décret par lequel le chef de l'Etat accorde une pension : ce décret, qui est souvent présenté comme un acte de gestion, s'impose à l'intéressé comme un acte d'autorité, puisque l'effet n'en peut

ou ultérieurement susceptibles d'être soumises aux tribunaux. C'est une nécessité de la fonction administrative : on ne pour-

être écarté que par un recours au Conseil d'Etat formé dans le délai de trois mois. — Il faut s'entendre sur ce que c'est que les actes de gestion. Nous opposons les actes de gestion aux actes d'autorité. Nous appelons actes de gestion ceux qui n'impliquent aucun exercice de la puissance publique ; actes d'autorité, ceux qui impliquent cet exercice, à quelque degré et dans quelque but que ce soit. Les arrêtés et décisions dont nous parlons impliquent exercice de la puissance publique : ils s'imposent aux intéressés à l'égal des jugements ; le cas échéant, ils sont exécutoires à la manière des jugements. On les a pris longtemps pour des jugements, comment peut-on les prendre pour des actes de gestion : est-ce que les jugements ne constituent pas l'exercice de la puissance publique ? aurait-on pu se tromper au point de confondre avec des jugements des actes n'impliquant à aucun titre l'exercice de la puissance publique ? Ces arrêtés et décisions ne rempliraient pas leur but s'ils n'avaient pas valeur d'autorité : à quoi servirait à l'administration de les prendre ? en quoi cela la dispenserait-elle de s'adresser aux tribunaux ? — Notre conception des actes de gestion est celle généralement admise (Ducrocq, *op. cit.*, t. I, n° 73, et t. II, n° 424 ; Laferrière, *op. cit.*, t. I,, pp. 5, 477-478, 484-485 ; Brémond, *Traité de la compétence*, n°s 226 et 339; Michoud, *De la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents*, dans la *Revue du Droit public et de la science politique*, 1895, n°s 4, 19 à 25, surtout 26, 27, et pour la doctrine et jurisprudence étrangères, 32, 33 ; Jacquelin, pp. 83-84, 91-92 ; Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1900, pp. 21-22, 23-25, 46-50, 56-62). Les auteurs qui opposent les actes de gestion aux actes de puissance publique et qui voient dans les décisions et arrêtés ministériels des actes de gestion, commettent, à notre avis, une inconséquence. Ils oublient la notion qu'ils avaient adoptée et passent, sans le dire, à une autre toute différente, qui est celle de M. Aucoc, ou celle de M. Hauriou, ou une troisième. — M. Aucoc, *op. cit.*, t. I., n° 8, définit les actes de gestion de manière à y faire rentrer tous les actes de l'administration sauf ceux qui se rattachent à l'idée de police. « L'autorité administrative a deux rôles. Elle fait des actes de gestion dans l'intérêt du public ; elle joue le rôle d'intendant général, d'homme d'affaires de la société, mais d'intendant ayant autorité. Elle fait des actes de police... » On n'est pas étonné, par suite, de le voir présenter les décisions et arrêtés ministériels comme des actes de gestion (*ib.*, n° 332). — M. Hauriou, *op. cit.*, 3e éd., pp. 280, 289, 290, oppose les actes de gestion aux actes de puissance publique, mais il distingue entre les actes de gestion faits en vue des services publics et ceux qui sont faits en vue du domaine privé : ceux-ci « ne présentent plus aucun caractère de puissance publique » ; les premiers, tout en ne « contenant pas manifestation actuelle de la puissance publique », sont « faits au nom de la puissance publique », et « sont, pour ainsi dire, des actes de puissance publique secondaires ». Dans sa 4e éd., 1900, pp. 227 et s., p. 317, et dans son traité de la *Gestion administrative*, 1899, il développe démesurément la catégorie des actes de gestion, tout en les prétendant toujours distincts des actes de puissance publique. — Dernière conception des actes de gestion, différente des précédentes et de la nôtre : ce sont les actes qui ont pour objet de régler des intérêts pécuniaires. M. Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 435, oppose les actes de puissance publique et les actes de gestion « qui ne touchent qu'aux intérêts pécuniaires de l'Etat ». Pour M. Jagerschmidt (Conclusions sous Conseil d'Etat, 5 janvier 1894, *Conseil presbytéral de Saint-Etienne*) le décret qui prononce entre un conseil presbytéral et une commune à laquelle le premier demande un concours pécuniaire obligatoire, n'est pas un acte de puissance

rait pas administrer sans cela (1). Quand un administrateur tranche ainsi des questions de droit en vertu des nécessités de la fonction administrative, en vue d'assurer l'organisation ou le fonctionnement des services publics, il ne juge pas, il exerce la fonction administrative à l'état le plus pur (2).

publique, mais un acte de gestion, parce que « c'est un acte ayant pour objet le règlement des intérêts pécuniaires relatifs aux services publics ». A ce compte, la plupart des jugements ne seraient pas non plus des actes de puissance publique, parce qu'ils ne règlent que des intérêts pécuniaires. M. Hauriou, *op. cit.*, 3e éd., pp. 289-290, ramène les actes de gestion unilatéraux à une question de numération pécuniaire : « La liquidation de dettes de l'Etat, l'arrêté de débet, le décret concédant une pension de retraite statuent sur des questions d'argent ». — On peut choisir entre ces définitions ; mais quand on a choisi il faut se souvenir. M. Jacquelin nous dit, p. 91, que pour le classement en actes de puissance publique ou de gestion, le « but de l'acte » est une circonstance indifférente : c'est une observation très juste pour qui adopte sa définition et la nôtre. Il affirme, p. 188, que les décisions et arrêtés ministériels sont des actes de gestion : nous ne comprenons cette qualification que si le « but de l'acte » est devenu une circonstance décisive.

(1) Cette nécessité ne se présente pas seulement pour les ministres, elle peut se présenter pour tout dépositaire de l'autorité administrative. Un bureau électoral, autorité administrative temporaire, tranchera la question de savoir si tel individu doit être admis à voter, si tel bulletin doit être compté à tel candidat ; le juge prononcera sur ces mêmes questions plus tard : en attendant et provisoirement il faut que l'autorité administrative les tranche et que sa décision s'impose, sans quoi aucune élection ne serait possible. Un rôle de contributions directes rendu exécutoire par le préfet tranche d'autorité pour chaque contribuable la question de savoir ce qu'il doit payer ; les tribunaux seront peut-être appelés à prononcer sur cette question, mais l'administration serait dans l'impossibilité de recouvrer les impôts si elle n'avait pas compétence pour la trancher elle-même par une décision qui s'impose jusqu'à ce que l'autorité chargée de sauvegarder le droit en vérifie la justesse.

(2) Pour qui admet ce que nous disons, il ne saurait plus être question d' « attributions contentieuses des ministres » ; cela signifie « attributions que les ministres exercent en qualité de juges ». On en est aujourd'hui aux « attributions des ministres en matière contentieuse » (Laferrière, *op cit.*, t. I, p. 430 et s.). L'expression, à la rigueur acceptable, a l'inconvénient de faire croire que ces attributions diffèrent des autres, au moins par leur matière ou leur objet. Elle est trop voisine des idées ou du langage inexacts. Elle conduit à des formules inacceptables, comme celles-ci : « *Connexité des décisions contentieuses* et des décisions administratives des ministres » (Laf. *ib.*, p. 450) ; — « La solution des questions d'opportunité a un caractère purementad ministratif ; celle des questions de droit est contentieuse » (*id. ib.*). Une décision contentieuse est une décision de justice ; une solution contentieuse, de même. Il n'y a pas « connexité », mais identité, entre les « décisions contentieuses » des ministres et leurs décisions administratives. Ces incertitudes de langage, dans une œuvre comme celle de M. Laferrière, montrent combien il est difficile de se dégager des idées traditionnelles. Il faut bien, pourtant, désigner d'une façon spéciale ces attributions qui sont matière à controverse. On pourrait dire : « Attributions administratives qui ont été autrefois considérées comme contentieuses ».

On s'explique que les analystes s'y soient d'abord mépris. Un administrateur, autorité régulière, usant de pouvoirs qui lui appartiennent incontestablement, tranche, au nom de la puissance publique tout comme les tribunaux, des questions susceptibles d'être déférées aux tribunaux : il paraît remplir le même office qu'un tribunal, d'autant plus que sa décision, provisoirement au moins, aura tous les effets d'un jugement. Ce sont des apparences trompeuses. Pour qui va au fond des choses, l'administrateur, en pareil cas, n'exerce pas une *jurisdictio*. Le juge recherche le droit et le proclame uniquement pour lui assurer protection ou réparation ; l'administrateur tranche des questions de droit uniquement parce qu'il y est obligé pour assurer la marche des services publics. Cela suffit à tout changer. A tel point que, le voulût-on, on ne pourrait imposer aux deux autorités de procéder dans les mêmes formes ni dans les mêmes conditions. On ne pourrait, sans déraison et sans se heurter à des impossibilités, imposer à l'administrateur de rendre sa décision après une instruction contradictoire ; on ne pourrait en dispenser le juge sans absurdité. Il ne viendrait à l'esprit de personne d'autoriser un juge à statuer sans être saisi ; ni d'enlever à l'administrateur la faculté de prononcer d'office, c'est souvent une nécessité pour lui, et, en fait, le plus grand nombre de ses décisions ne sont en aucune façon sollicitées. Ces différences ne sont pas seulement rationnelles, elles sont nécessaires. C'est donc que l'administrateur et le juge, tout en prononçant sur les mêmes questions, et tout en paraissant exercer la même fonction, exercent deux fonctions essentiellement différentes. On peut, d'ailleurs, le vérifier en quelque sorte mâtériellement et sur les faits.

Prenons d'abord les contrats de l'Etat. — L'Etat, pour l'exécution de ses contrats, possède des droits qui n'appartiennent pas aux particuliers, et il n'en saurait être autrement. « En droit commun, les conventions légalement formées ne peuvent être révoquées que du consentement mutuel des parties contractantes, ou pour les causes que la loi autorise ; au contraire, l'Etat peut toujours résilier ses conventions lorsque l'intérêt public l'exige, et sauf indemnité (1) ».

(1) Dareste, *De la justice administrative*, 1re éd., p. 284 ; 2e éd., p. 275.

A plus forte raison, peut-il résilier ses conventions pour inexécution, défectuosités dans l'exécution, retard dans l'exécution. En outre, dans la plupart de ses contrats, l'Etat se réserve le droit, en cas de faute de l'entrepreneur, notamment de retard dans l'exécution, de faire exécuter le travail ou remplir le marché de fournitures par un tiers aux frais de l'entrepreneur négligent : cette mesure prise contre l'entrepreneur constitue ce que l'on appelle la mise en régie. « C'est une application, mais dans des conditions spéciales, du principe posé par l'art. 1144 du Code civil : le créancier peut, en cas d'inexécution, être autorisé à faire exécuter lui-même l'obligation aux dépens du débiteur (1) ». L'Etat exerce son droit de résiliation ou de mise en régie dans des conditions tout autres que les particuliers. Les particuliers ne peuvent pas prononcer d'autorité la résiliation des contrats qu'ils ont passés ou la mise en régie d'entreprises qui les intéressent : ils doivent s'adresser aux tribunaux. L'Etat, lui, n'a pas besoin de s'adresser aux tribunaux. Son représentant, qui en cette matière est ordinairement le ministre, est dépositaire de l'autorité publique, et il peut user de cette autorité pour résilier ou pour ordonner la mise en régie. Est-ce rationnel ? C'est nécessaire. Un particulier peut attendre l'action de la justice ; les services publics non. Songez à l'importance des seuls marchés de fournitures, à l'urgence de pourvoir coûte que coûte et sans arrêt à leur exécution. Il faut que le ministre pourvoie, décide, l'œil fixé sur les nécessités de l'Etat qu'il administre. S'il viole le droit de l'entrepreneur, celui-ci s'adressera aux tribunaux, le ministre défendra sa décision, on plaidera à loisir ; mais, grâce à cette décision et à son caractère d'acte d'autorité, les services publics auront continué à fonctionner sans arrêt dommageable. — Voit-on, à ce seul énoncé, la différence qu'il y a entre la décision du ministre et une décision de justice ! Se rend-on assez compte que le ministre doit avoir le droit de prendre sa décision d'office, et sans instituer au préalable un débat contradictoire ! Autrement, ce ne serait pas la peine de dispenser l'Etat de s'adresser aux tribunaux.

(1) Aucoc, *Conférences sur le droit administratif*, t. II, n° 669.

Le ministre pourvoit d'urgence à des nécessités administratives ; les nécessités du droit recevront satisfaction ensuite.

Nous verrons la même chose dans les arrêtés de débet. — La législation des débets est le complément de celle des impôts. Une des attributions essentielles de l'administration, c'est de percevoir les impôts. On l'a, naturellement, armée de pouvoirs suffisants pour qu'elle puisse remplir elle-même cette partie de sa tâche. Elle fait les actes nécessaires, d'autorité et autres : elle établit les rôles, les rend exécutoires, applique les tarifs, décerne des contraintes, etc... On a dit : « Les contraintes administratives régulièrement décernées sont de véritables jugements » (1). Non ; pas plus que les rôles rendus exécutoires par le mandement du préfet ; pas plus qu'un commandement ou une saisie. Ce sont des actes d'exécution, des ordres de payer intimés aux contribuables. Sans doute, quand elle dresse les rôles et les rend exécutoires, quand d'une façon générale elle applique les tarifs et exige le paiement, au besoin par voie de contrainte, l'administration prononce d'autorité sur les droits respectifs des citoyens et de l'Etat : le citoyen sera obligé de s'exécuter d'abord, d'aller aux tribunaux ensuite. Mais la preuve que l'administration n'exerce pas en cela une *jurisdictio*, c'est qu'il n'y aura violation du droit des contribuables que lorsque l'administration aura achevé son œuvre, lorsqu'elle aura exigé le paiement d'une taxe mal assise ou excessive, ou rendu ce paiement obligatoire soit en déclarant les rôles exécutoires et en les publiant, soit en décernant une contrainte. C'est à ce moment seulement que le contribuable pourra se prévaloir de ce que son droit est violé et provoquer l'intervention des tribunaux. — Passons à un autre moment de la fonction administrative. Les deniers publics sont rentrés ; ils sont entre les mains des comptables, ou des entrepreneurs, fournisseurs, à qui ils ont été remis à titre d'avances. Il ne faut pas qu'ils s'égarent ou puissent être retenus indûment par ceux qui, forcément, les détiennent. En vue de prévenir cette éventualité, on a armé l'administration de pouvoirs analogues à ceux qui lui appartiennent pour le recouvrement de l'impôt, on a mis à sa disposition des moyens d'exécution rapides qui la dispensent de

(1) Dareste, *De la justice administrative*, 1re éd., p 557 ; 2e éd., 1898, p. 553

s'adresser aux tribunaux. Un comptable est-il débiteur de l'Etat, le ministre compétent peut le constituer d'autorité en état de débet par un arrêté de débet, lequel deviendra un titre exécutoire en vertu d'une contrainte délivrée par le ministre des finances (lois du 12 vendémiaire an VIII, du 13 frimaire an VIII; arrêtés du 18 ventôse an VIII, du 28 floréal an XI ; décret du 12 janvier 1811). En procédant ainsi, le ministre apprécie les droits respectifs de l'Etat et du comptable. Si le comptable prétend que l'appréciation du ministre est inexacte, il pourra déférer la décision ministérielle à un tribunal. Le tribunal prononcera après le ministre sur la même question que celui-ci ; il prononcera en qualité d'autorité contentieuse et dans les formes contentieuses. Le ministre, lui, n'a été obligé d'observer aucune forme ; et, pour atteindre le résultat qu'il se propose, il faudra ordinairement qu'il prononce d'office : son but n'était pas celui du tribunal, faire respecter le droit d'une façon générale, mais sauvegarder d'urgence des intérêts au maintien desquels il est préposé ; en un mot, il a agi comme administrateur et non comme juge.

La même vérification nous conduira aux mêmes conclusions, si nous examinons la liquidation des dettes de l'Etat. — Il n'appartient qu'à l'administration de payer les dettes de l'Etat. L'Etat a des centaines de millions à payer par an (1). Il faut qu'il ne paie que des sommes dues et exigibles. L'administration doit soumettre à un rigoureux examen toute prétention ou titre produit contre l'Etat. Elle doit rejeter impitoyablement toute prétention ou titre susceptible d'une contestation raisonnable. Peu importe la nature du titre : dans tous les cas, l'administration doit l'examiner et l'admettre. Il en est ainsi, même lorsque le créancier est armé d'un jugement déclarant l'Etat débiteur et le condamnant à payer une somme de... Ce jugement n'est susceptible d'aucune exécution forcée contre l'Etat (2). L'administration, sans doute,

(1) Tout ce que nous disons de l'Etat ici s'applique au département, à la commune, même aux établissements publics spéciaux, et reste vrai indépendamment des chiffres à payer. Si nous relevons cette circonstance, que les paiements de l'Etat atteignent tous les ans un chiffre énorme, c'est pour mieux faire ressortir la nécessité d'établir un ordre extrêmement rigoureux dans cette partie de la tâche de l'administration.

(2) Les biens, deniers et créances de l'Etat sont insaisissables ; et aussi ceux

est tenue de l'exécuter ; mais elle l'exécutera librement, par des actes qui n'émaneront que de son initiative (1). Le créancier, muni d'un jugement, n'est donc pas dispensé de soumettre son titre à l'administration ; et l'on se tromperait de croire qu'en pareil cas l'examen de celle-ci soit nécessairement simple (2). Il n'y a pas d'exception (3) au principe qu'un

des départements, des communes, des établissements publics spéciaux. Cette insaisissabilité, qui est écrite dans des textes pour les biens domaniaux et pour certaines branches d'impôt, est une conséquence de la séparation des fonctions d'administrer et de juger. L'administration *seule* doit avoir la disposition des biens, deniers et créances de l'Etat. Comment sans cela pourrait-elle pourvoir aux dépenses publiques et faire marcher les services publics ? Que deviendrait la règle qu'aucune dépense ne doit se faire qu'en vertu d'une autorisation écrite au budget par l'autorité compétente ? Les tribunaux empiéteraient sur l'autorité administrative, s'ils prétendaient inscrire d'office un crédit dans un budget public. Disposer par voie de saisie des biens, deniers ou créances de l'Etat serait peut-être pis. On dit ordinairement, pour justifier cette insaisissabilité, que « l'Etat doit toujours être réputé solvable et honnête homme ». Le mot est de M. Thiers. Il a été répété par M. Laferrière (*op. cit.*, 2e éd., t. I., p. 347) et il a fait fortune depuis. L'Etat n'est pas toujours solvable ni honnête : l'insaisissabilité n'en reste pas moins une nécessité. Et cette insaisissabilité s'étend, par identité de raisons, au département, à la commune et à tous les établissements publics.

(1) La séparation des fonctions de juger et d'administrer veut que les tribunaux ne puissent ordonner ou défendre à un administrateur de faire un acte de sa fonction (pas plus que les administrateurs ne peuvent ordonner aux tribunaux de juger, ou le leur défendre, ou leur dicter leur sentence). Commander aux administrateurs, c'est se conduire en autorité administrative supérieure. Aussi les tribunaux ne peuvent-ils que déclarer le droit à l'encontre de l'administration, et, sauf exceptions grandes, prononcer tout au plus des condamnations pécuniaires contre l'Etat, le département, etc... Ces condamnations n'ont qu'une valeur déclarative, puisqu'elles ne comportent aucune exécution forcée directe. Les tribunaux n'ont même le droit de réglementer l'exécution de ces condamnations à aucun point de vue : par exemple, un Conseil de préfecture excède ses pouvoirs quand il dispose que l'Etat devra payer dans un délai de... (C. d'Et. 30 août 1845, *Gerzot*). L'époque, les possibilités de paiement, l'exécution tout entière, doivent dépendre de la seule administration.

(2) Il faut voir si le jugement présente les caractères de l'authenticité, s'il ne comporte pas de voies de recours, s'il convient de l'accepter ; il faut voir surtout ce qu'il décide, et quelles mesures il convient de prendre pour l'exécuter. Le ministre lui-même se trompe parfois sur ce dernier point (v. C. d'Et., 27 mai 1863, *Pensa*, 5 janvier 1883, *Bloch* ; et une série d'autres arrêts relevés par M. Laferrière, *op. cit.*, 2e éd., t. II, p. 537, note 2). La question des mesures à prendre pour exécuter une décision de justice peut être si délicate, qu'on a vu récemment le ministre de la marine consulter la section du Conseil d'Etat qui correspond à ses services, sur les suites à donner à des arrêts d'annulation émanant du Conseil d'Etat tribunal (v. *Offic.* du 1er avril 1899).

(3) Pour certains créanciers de l'Etat, la liquidation est en quelque sorte faite à l'avance et permanente : ce sont les fonctionnaires et employés pour le paiement de leurs traitements, l'armée et la marine pour le paiement de la solde, les

créancier de l'Etat ne peut être payé avant que sa créance ait été vérifiée et la dette de l'Etat *admise par l'autorité administrative.* C'est cela que l'on appelle *liquidation.* Quand les tribunaux constatent une dette à la charge de l'Etat et en déterminent le montant, ils font une liquidation aussi, c'est la liquidation judiciaire (juridictionnelle) : elle n'équivaut pas à la liquidation administrative, elle ne la remplace ni n'en dispense. La liquidation dont nous parlons ne peut être qu'une opération administrative et ne peut émaner que d'un administrateur : c'est une opération aussi essentiellement administrative que l'ordonnancement. — C'est un acte administratif d'autorité, au moins dans les cas très nombreux où la décision du ministre liquidateur ne peut être attaquée que devant le Conseil d'Etat dans un délai de trois mois. Il implique exercice de la puissance publique par celui qui le fait : la preuve, c'est que l'intéressé sera obligé de subir la décision rendue contre lui s'il ne la défère au Conseil d'Etat dans un délai très court. Même dans le cas où le créancier de l'Etat était muni d'un jugement, la décision administrative qui méconnaît ce jugement et qui constitue un excès de pouvoir deviendra irrévocable si elle n'est déférée au Conseil d'Etat dans un délai de trois mois (1). — L'autorité compétente pour liquider les dettes

rentiers et pensionnaires pour le paiement de leurs arrérages. Chacun de ces créanciers figure sur les états du personnel ou sur le grand-livre de la dette publique ; chacun a un titre reconnu ou même constitué par l'administration, et par conséquent directement efficace contre elle. Il ne serait pas exact de les regarder comme échappant à la nécessité d'une liquidation préalable : la liquidation a été faite une fois pour toutes en ce qui les concerne.

(1) Il n'est donc pas exact de nous dire : « Le particulier qui s'adresse au ministre pour lui demander la liquidation de sa créance est dans une situation analogue à celle d'un créancier qui demande à son débiteur ce que celui-ci reconnaît devoir ». (Jacquelin, pp. 188-189). La réponse du débiteur ordinaire est dépourvue de toute autorité et ne modifie en rien la situation du créancier ; il n'en est pas de même de celle du ministre. On n'est pas obligé de demander à un débiteur ordinaire s'il se reconnaît débiteur ; on est obligé de le demander à l'Etat et à toute administration publique, parce que sans cela il n'y aurait pas d'administration possible. La formule de M. Jacquelin est vraie pour les cas où la réclamation du créancier est dans la compétence d'un autre tribunal que le Conseil d'Etat. Le créancier peut alors saisir directement le tribunal sans saisir le ministre. S'il s'adresse au ministre au lieu du tribunal, ou si le ministre rend d'office une décision rejetant la créance, cela n'a point pour effet de lui enlever la faculté qu'il avait de s'adresser au tribunal, ni d'abréger les délais dans lesquels il pouvait utilement s'adresser au tribunal. La décision du ministre n'a de valeur que pour l'administration, où il ne se fera ni ordonnancement ni paie-

de l'Etat est le ministre aux services duquel la dette se rattache, c'est-à-dire le chef du service administratif intéressé (1). Tous les comptables font des paiements sur tous les points du territoire ; mais on aurait une administration anarchique si tout agent pouvait admettre des dettes à la charge de l'Etat. C'est une opération qui très souvent implique autorité : elle ne peut appartenir qu'à un personnage dépositaire de l'autorité publique. C'est une opération trop délicate et trop grave pour qu'on puisse la confier à une autorité administrative quelconque. Elle ne peut guère être remise à d'autres qu'au chef même du service, parce que les vérifications que la liquidation nécesite sont souvent complexes et supposent que l'on a la haute main sur l'ensemble du service : il faut constater s'il y a eu des ordres réguliers donnés par les personnages compétents, ou des contrats passés et dans quelles conditions, ou des fautes commises et dans quelles conditions ; puis, si les services ont été faits, les marchés exécutés. Le ministre lui-même est, en général, aidé par des spécialistes pour mener à bien ce travail : il les trouve dans ses bureaux. — De tout ce que nous venons de dire, il résulte que la liquidation est une nécessité administrative de premier ordre (2) ; et

ment. Lorsque le tribunal compétent aura reconnu la dette à la charge de l'Etat, le créancier devra retourner devant le ministre liquidateur. Celui-ci prendra une décision conforme ou contraire à la décision de justice. En ce dernier cas, on se retrouvera dans la compétence du Conseil d'Etat : c'est-à-dire que la décision du ministre liquidateur aura valeur d'acte d'autorité.

(1) Le droit de liquider peut être délégué aux préfets, aux ingénieurs, aux intendants. « Mais cette délégation ne dessaisit pas le ministre du droit qui lui appartient de prendre une décision définitive ; les liquidations confiées à ses subordonnés n'ont, à moins de dispositions spéciales et très rares, qu'un caractère provisoire ; elles ne font pas obstacle à ce que le ministre les revise et établisse un nouvel arrêté de compte avec ordre de reverser la différence : C. d'Et., 12 janvier 1853, *Courrière* ; 16 juin 1882, *Segond* » (Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 431).

(2) Reposant sur cette raison que l'Etat ne doit payer que des choses incontestablement dues. Pour établir la nécessité de la liquidation, il est inutile d'invoquer des raisons de comptabilité. L'Etat ne doit payer que dans la limite des crédits ouverts par les Chambres, chaque dépense doit être acquittée sur le crédit affecté au service auquel elle se rattache ; mais c'est dans l'ordonnancement que le ministre tiendra compte de ces règles. La liquidation, elle, porte toujours uniquement sur le point de savoir si la dette doit être admise ou rejetée. Quand elle aboutit à reconnaître la dette, elle est suivie d'un ordonnancement, mais les deux opérations de liquidation et d'ordonnancement sont toujours distinctes ; et elles apparaissent matériellement comme telles quand le ministre rejette la dette, parce qu'alors il n'y a pas ordonnancement et il y a décision rendue par le ministre en qualité de liquidateur des dettes de l'Etat.

que le ministre qui la fait, fait acte d'administrateur, et non de juge. Sans doute, il tranche des questions de droit, puisqu'il prononce sur l'existence de la dette : il ne peut pas faire autrement ; mais ces questions, il les tranche dans l'exercice de la fonction administrative, et non dans l'exercice de la fonction juridictionnelle. Aussi peut-il prononcer d'office comme sur la demande du créancier ; et n'est-il en aucune façon soumis à l'observation des formes juridictionnelles. S'il viole le droit, l'intéressé se pourvoira devant les tribunaux, on plaidera à loisir, le ministre d'un côté, le créancier de l'autre ; et l'on retournera ensuite devant le ministre, autorité administrative, pour qu'il liquide, cette fois conformément au droit.

Nous n'insisterons pas sur le recours hiérarchique. Le ministre, comme chef responsable des services administratifs, a autorité sur les actes de ses subordonnés : il peut les prescrire, les interdire, les annuler, les réformer. Il peut les annuler ou réformer d'office ; il le peut aussi sur la réclamation des citoyens. Dans un cas comme dans l'autre, il annule ou réforme en la même qualité, en qualité de supérieur hiérarchique, c'est-à-dire d'*administrateur supérieur*. La dénomination même de recours *hiérarchique* l'indique. Ce qui l'indique aussi, c'est que le ministre peut prononcer d'office, et qu'il a sur les actes administratifs qui lui sont déférés des pouvoirs qui, en principe, n'appartiennent ni aux tribunaux administratifs ni aux tribunaux judiciaires (1).

Le droit des ministres de statuer sur les indemnités dues aux émigrants, sur la nullité pour vices de forme des concours

(1) Les tribunaux ne peuvent jamais *réformer* un acte administratif. En le faisant, ils se comporteraient comme autorité administrative supérieure à l'auteur de l'acte, puisqu'ils remplaceraient un acte administratif par un autre. Il ne saurait être question *d'infirmer, confirmer, réformer*, qu'entre autorités de même ordre, comme un tribunal et une Cour d'appel, un préfet et son ministre. Les tribunaux ne peuvent que déclarer le droit à l'encontre de l'acte administratif qui le viole. Cela suffit d'ailleurs. L'acte administratif subsiste ; mais il a contre lui une décision de justice, et l'administration est tenue, sous peine d'excès de pouvoir, de le rapporter ou de le modifier conformément à la décision de justice rendue contre elle, de cesser tout au moins de prétendre lui faire produire des effets contraires à la décision de justice. — D'autre part, les tribunaux ne peuvent *annuler* un acte administratif; sauf le Conseil d'Etat quand il est saisi d'un recours pour excès de pouvoir; sauf aussi les Conseils de préfecture en matière

d'agrégation des Facultés, sur les élections des chambres de commerce, des consistoires israélites, des conseils presbytéraux et consistoires des églises réformées, du conseil supérieur de l'instruction publique, des conseils académiques, etc..., ne se fonde plus sur une nécessité administrative impérieuse, comme celles que nous avons invoquées dans les cas précédents. Ce droit des ministres n'existerait pas, que le fonctionnement de l'administration et des services publics n'en serait ni arrêté ni compromis (1). Ce droit est consacré par

d'occupation temporaire irrégulière ; sauf peut-être d'autres exceptions, mais qui restent des exceptions, c'est-à-dire une dérogation à un principe général et *nécessaire*. Abroger une loi ne peut appartenir qu'au législateur ; casser des jugements ne peut appartenir qu'à des juges ; annuler un acte administratif ne peut appartenir qu'à l'administration : si toutefois on veut que les fonctions restent distinctes.

(1) Pour les émigrants, et pour les concours d'agrégation, cela ne saurait faire doute. Les émigrants sont une classe de personnes pour qui la protection des tribunaux judiciaires serait le plus souvent tardive et insuffisante ; mais les services publics ne sont en aucune façon intéressés à ce que l'on organise pour eux une protection plus simple, plus rapide et plus efficace, comme celle qui résulte de la loi du 18 juillet 1860, art. 9 : « Le ministre du commerce procède au règlement et à la liquidation des indemnités, sauf recours au Conseil d'Etat : le recouvrement de ces indemnités, réglées et liquidées, est fait à la diligence du ministre des finances ». Les concours d'agrégation entachés de vices de forme pourraient être déférés directement au Conseil d'Etat au lieu d'être déférés au ministre d'abord, au Conseil d'Etat ensuite. D'autant plus qu'après la décision du ministre prononçant l'annulation, il faudra attendre la décision du Conseil d'Etat pour procéder à un nouveau concours, si, comme il arrivera toujours en fait, le Conseil d'Etat est saisi après le ministre. Au lieu de gagner du temps par l'intervention du ministre, on en perd. Pour les élections des chambres de commerce et autres, la vigilance des particuliers, le droit qu'ils auraient de les déférer au Conseil d'Etat, suffirait-il à assurer la composition régulière de corps qui prennent une part importante au fonctionnement de certains services publics ? C'est douteux. Il faudrait, au moins, que le ministre, chef du service intéressé, pût lui-même déférer ces élections au Conseil d'Etat. On a trouvé plus simple que le ministre prononçât lui-même ; et, si ce n'est pas une nécessité, c'est naturel et raisonnable, à condition que l'on considère le ministre comme ayant simplement la faculté d'examiner et de prononcer, à condition aussi que l'on puisse toujours déférer les élections en question et la décision du ministre, s'il y a lieu, au Conseil d'Etat. Nos lois admettent toujours le droit de recourir au Conseil d'Etat contre la décision du ministre, sauf en ce qui concerne les élections des consistoires israélites, sur lesquelles « le ministre prononce définitivement » (ordonnance du 25 mai 1844, art. 29, § 2 et art. 34). Ce dernier détail de législation est critiquable, parce que le ministre — nous essaierons de le démontrer — n'est pas un juge, et, dans tous les cas, n'offre pas les garanties d'un vrai tribunal. C'est un de ces cas, — et ce n'est malheureusement pas le seul dans l'état actuel de notre droit tel qu'il résulte, sinon des textes, au moins de la jurisprudence, — où le droit manque de la garantie suprême d'un appel aux tribunaux. On a peine à le

des textes. Il en résulte que les ministres ont incontestablement le droit de prononcer. En résulte-t-il que les ministres prononcent en qualité de juges? S'il n'y avait aucun lien entre l'exercice de la fonction administrative et les décisions ministérielles dont nous parlons, force nous serait de reconnaître que le ministre prononce en qualité de juge (1). Mais, à défaut des nécessités administratives qui ont servi de base à nos raisonnements antérieurs, il y a un lien très étroit entre l'exercice de la fonction administrative et le droit des ministres de décider. Une des missions essentielles de l'administration, c'est de faire une certaine police qui comporte plus ou moins d'étendue, mais qui ne peut se réduire au-delà d'un minimum donné. Nous sommes en présence de cette police. Nous avons affaire à un cas de police étendue (2). Sauf les émigrants, il s'agit de la police des services publics (3) ; et l'on comprend très bien que le ministre, chef du service, soit chargé en sa qualité de chef du service, c'est-à-dire *en qualité d'administrateur*, de vérifier la régularité du titre que des citoyens invoquent pour prendre part au fonctionnement du service. Ce droit de police aurait pu n'être pas admis, mais il l'a été (4).

croire au premier moment. On ne se résigne pas facilement à admettre que le droit soit ainsi traité dans notre pays. Pour échapper à cette constatation, on veut que le ministre soit un juge : c'est une des raisons qui ont favorisé la doctrine du ministre-juge. A quoi bon s'abuser ? Mieux vaut voir les choses telles qu'elles sont réellement, et réformer notre législation.

(1) Non pas que les textes puissent à volonté transformer un administrateur en juge ou inversement; mais parce que, en vertu de circonstances indépendantes de la volonté du législateur, nous nous trouverions dans un de ces cas qui sont totalement étrangers à la fonction d'administrer et comportent uniquement l'office du juge.

(2) C'est-à-dire à un de ces cas qu'on pourrait supprimer sans grand inconvénient, mais qui se rattachent incontestablement aux attributions de police de l'administration.

(3) Pour les émigrants, il s'agit de la police d'une catégorie de citoyens placés dans des conditions qui les recommandent particulièrement à la sollicitude des pouvoirs publics.

(4) Ce droit ne se comprendrait pas en ce qui concerne les élections communales, départementales ou législatives : parce que là on a voulu que le corps des électeurs fût souverain sauf l'intervention des tribunaux; on a même voulu qu'il fût aussi indépendant que possible de l'administration. Les élections dont nous parlons sont un type de nomination intermédiaire entre les élections communales, départementales ou législatives d'une part, et de l'autre la nomination directe par l'administration. Ici l'administration ne nomme pas ; mais elle surveille l'opération et l'annule au besoin, sauf l'intervention ultérieure des tribunaux. C'est un système qui se comprend parfaitement.

Et ce qui prouve que dans la pensée même du législateur, il s'agit bien d'une police à exercer, par conséquent d'une attribution *administrative*, c'est que le ministre peut prononcer d'office (1), du moins dans la plupart des cas (2). Les textes vont parfois jusqu'à exiger expressément que « toute nomination soit transmise au ministre pour recevoir *son approbation* » (arrêté du 3 nivôse an XI, portant établissement des chambres de commerce dans plusieurs villes, art. 8), donc les nominations les plus régulières comme celles qui soulèveraient des doutes ou des réclamations : voit-on assez clairement là qu'il s'agit d'un droit de police administrative, et du ministre chef du service ! A défaut des textes, le fonctionnement normal de l'administration aboutit au même résultat : le ministre peut toujours être informé par ses subordonnés, notamment par les préfets, des conditions dans lesquelles les élections ont été faites, et cela suffit au ministre pour exercer son droit de décider qui, de plus en plus, nous apparaît comme un droit de police.

Toutes les décisions que nous avons examinées jusqu'ici

(1) M. Ducrocq, dans le t. II de sa 7e éd., consacré aux tribunaux administratifs, dit, n° 513 : « Lorsque le ministre statue d'office, on peut admettre que la fonction d'administration domine ; mais lorsqu'il statue sur une réclamation, il n'exerce qu'une fonction de juridiction ». Cette distinction ne nous paraît pas plus admissible ici que pour le recours hiérarchique. Nous croyons, avec M. Ducrocq (n° 517), que « c'est la nature de la fonction remplie qu'il convient d'interroger pour reconnaître le caractère contentieux ou non d'une décision, beaucoup plus que l'autorité elle-même de laquelle elle émane » ; mais « la nature de la fonction remplie » nous paraît devoir conduire à reconnaître ici l'exercice de la fonction administrative, même lorsque le ministre statue sur des réclamations. Cette circonstance de fait ne peut pas, à elle seule, modifier « la nature de la fonction remplie ».

(2) L'annulation d'un concours d'agrégation pour vices de forme nous parait être un de ces cas où le ministre n'a pas le droit de prononcer d'office. C'est, d'ailleurs, celui où l'idée de police et de fonction administrative est le plus faible. Le législateur, qui participe aux erreurs générales de son temps, a certainement considéré le ministre ici comme un juge, comme le juge de droit commun en premier ressort du contentieux administratif. Et nous ne serions pas éloigné de penser, le lien avec la fonction administrative étant ici très peu marqué, que la nécessité de s'adresser au ministre avant d'aller au Conseil d'Etat est une application, imposée par le législateur, de la théorie du ministre juge de droit commun en premier ressort. Pour les élections, le lien avec la fonction administrative est manifeste, au point qu'il a frappé le législateur lui-même, ce qui nous laisse libre de ne pas voir dans les textes l'application de la théorie du ministre-juge.

rentrent par leur nature dans la fonction administrative (1). Les textes nous diraient qu'elles constituent l'exercice de la fonction juridictionnelle, que nous n'y verrions qu'une impropriété de langage (2). Ce n'est pas à dire que les textes ne puissent pas donner à un administrateur la mission de juger. Ils le font toutes les fois qu'ils lui reconnaissent pouvoir de rendre une décision qui ne se rattache en rien à la fonction administrative et qui implique nécessairement exercice de la fonction juridictionnelle. Ils l'ont fait à l'époque révolutionnaire en interdisant aux tribunaux judiciaires de connaître du contentieux administratif, et en déférant ce contentieux aux directoires locaux ou aux ministres. M. Laferrière, à notre avis, va trop loin quand il écrit (3) : « Aucune loi n'a jamais dit que les ministres fussent chargés de juger le contentieux administratif. Même avant l'an VIII, lorsque les ministres rendaient des décisions définitives à l'égard des fournisseurs, des créanciers de l'Etat, des détenteurs de deniers publics, à l'égard des administrations municipales ou départementales dont ils annulaient ou réformaient les actes, ils n'étaient considérés que comme des administrateurs veillant à la fortune de l'Etat, aux services publics et à l'observation des lois ». La vérité, c'est que toutes les décisions des ministres n'étaient pas des jugements, puisqu'il y en avait — les mêmes qu'aujourd'hui — qui constituaient l'exercice de la fonction administrative ; c'est que les ministres, qui avaient la faculté de juger, n'étaient pas tenus de le faire, puisqu'en les érigeant en juges on avait oublié de les soumettre aux règles de la fonction jugeante, notamment à celle qui oblige le juge à statuer sous peine de déni de justice; mais, quand les mi-

(1) Sauf les réserves que nous avons faites à la note précédente sur l'annulation des concours d'agrégation pour vices de formes.

(2) Tout le monde use de liberté avec les textes quand ils prennent une fonction quelconque pour une autre. Un avis du Conseil d'État du 16 thermidor an XII, approuvé le 25 et inséré au *Bulletin des lois* en 1812, porte que les administrateurs auxquels les lois ont attribué, pour les matières qui y sont désignées, le droit de prononcer des condamnations et de décerner des contraintes, sont de véritables juges ». M. Aucoc (*op. cit.*, t. I, n° 333), M. Ducrocq (*op. cit.*, t. II, n° 509), et tous les auteurs aujourd'hui, croyons-nous, sauf M. Dareste (*op. cit.*, 2e éd., p. 553), mettent ce texte de côté pour « le droit de décerner des contraintes ». C'est parfaitement légitime. On est tenu de se conformer aux ordres du législateur, non d'accepter ses analyses doctrinales.

(3) *Op. cit.*, t. I, p. 454.

nistres voulaient bien trancher les *procès* qui rentraient dans le *contentieux* administratif, ils se trouvaient totalement en dehors de la fonction administrante, c'étaient des juges défectueux, mais des juges. A moins de soutenir que les procès du contentieux administratif n'existaient pas alors et ont surgi par la création des Conseils de préfecture et du Conseil d'Etat; ou qu'il y avait d'autres tribunaux que les ministres pour en connaître à cette époque.

Donc, en l'an VIII, dans le vœu de la loi tout au moins, les ministres étaient juges toutes les fois qu'il y avait contentieux administratif, c'est-à-dire situation juridique appelant *nécessairement* la fonction de juger et soustraite à la compétence des tribunaux judiciaires.

A cette époque on crée le Conseil d'Etat. On lui donne mission de « prononcer sur les affaires contentieuses *qui étaient précédemment remises aux ministres* » (Arrêté du 5 nivôse an VIII). A ne consulter que la lettre du texte, les affaires contentieuses « qui étaient précédemment remises aux ministres » cessaient de leur être remises ; le Conseil d'Etat en était désormais seul chargé. Mais les textes ont beau être clairs, les interprètes les plient aux idées dominantes. On considéra celui-ci comme superposant aux ministres une juridiction d'appel. Les ministres furent dès lors regardés comme juges de premier ressort pour toutes les affaires qui, autrement, auraient été dans la compétence directe du Conseil d'Etat. Avant l'an VIII, les ministres étaient souvent juges d'appel pour les directoires de département, ils perdent cette juridiction : c'est le Conseil d'Etat qui est juge d'appel pour les Conseils de préfecture. Mais ils gardent la juridiction de premier ressort pour toutes les affaires de la compétence directe du Conseil d'Etat ; et, comme le Conseil d'Etat est incontestablement le juge ordinaire du contentieux administratif, au moins au second degré, les ministres deviennent les juges ordinaires du contentieux administratif au premier degré. Résultat : toutes les fois qu'on veut aller au Conseil d'Etat, il faut d'abord passer par le ministre et en obtenir une décision, à moins qu'on n'ait été jugé par le Conseil de préfecture : sans quoi, on se voit opposer une fin de non-recevoir qui n'a rien que de rationnel, les plaideurs ne pouvant pas négliger

le premier degré de juridiction pour se contenter du second.

Cette interprétation, qui faisait du Conseil d'Etat un tribunal d'appel, et des ministres les juges ordinaires du premier degré, a persisté dans la jurisprudence jusqu'à il y a environ trente ans.

Elle a cessé d'être admise quand la cause principale qui l'avait imposée a disparu. Le règne de la théorie ancienne s'explique par diverses raisons, et M. Jacquelin en donne de très bonnes ; la principale, à notre avis, c'est qu'on n'était pas en état de reconnaître les limites de la fonction juridictionnelle et de la fonction administrative. Pour supprimer l'intervention du ministre comme juge sans porter atteinte à ses droits comme autorité administrative, il fallait pouvoir distinguer les cas où le ministre prononçait en qualité de juge, — où son droit de décision devait disparaître, — et les cas où le ministre prononçait en qualité d'autorité administrative, — où son droit de décision devait être respecté. Cette distinction, longtemps, a été à peu près impossible (1). — Les ministres résument en eux presque toute l'administration de l'Etat ; ce sont eux parmi tous les administrateurs, qui produisent le plus de matière contentieuse pour la juridiction du Conseil d'Etat : la matière contentieuse qu'ils fournissaient au Conseil d'Etat en qualité d'administrateurs et celle qu'ils lui fournissaient en qualité de juges de première instance était, au sortir d'une période où l'on avait tout confondu, un écheveau terriblement emmêlé. Après une longue élaboration doctrinale, le Conseil d'Etat a commencé à se dégager peu à peu de l'idée ancienne, à se considérer non plus comme superposé, mais comme substitué aux ministres, *en ce qui concerne la fonction de juger*. C'est, à notre avis, plus conforme au texte de l'an VIII. C'est surtout un grand progrès réalisé dans l'organisation de la justice administrative. Les ministres étaient des juges sans en être, ils n'étaient pas obligés de juger : il leur suffisait de s'abstenir de prononcer en première instance, pour que le plaideur fût dans l'impossibilité de s'adresser au tribunal d'appel, au Conseil d'Etat. Nous verrons que la juridiction ministérielle n'était pas incapable de ces dénis de justice.

(1) Comme on le voit par ce travail, elle soulève encore aujourd'hui beaucoup de controverses.

Malheureusement la réforme n'a pas produit tous les effets qu'elle aurait dû. Le Conseil d'Etat croit avoir rompu avec le système du ministre-juge ; il en a gardé la conséquence la plus funeste, la nécessité pour le plaideur de s'adresser au ministre et d'en obtenir une décision avant de pouvoir aborder le tribunal. De telle sorte qu'il ne sert presque à rien, à ce point de vue, d'avoir fait du Conseil d'Etat un tribunal de premier et dernier ressort tout ensemble : il n'en est pas, dans un très grand nombre de cas, devenu plus accessible aux justiciables; ceux-ci sont, comme devant, obligés de s'adresser au ministre ni plus ou moins que s'il était juge ; et l'on est exposé, par l'abstention du ministre dont la décision est considérée comme nécessaire, aux mêmes dénis de justice qui étaient le vice capital et la condamnation du système ancien (2). Les gens du Palais, quand on en leur parle, n'y comprennent rien. « Vous dites que le ministre n'est plus un juge : qu'est-ce que cela fait, puisqu'il faut toujours le saisir et en obtenir une décision comme s'il l'était ! Votre réforme est idéologique, elle se résume à un changement de dénominations. » Sur ce point spécial, ils ont raison. C'est, croyons-nous, par une inconséquence malheureuse que le Conseil d'Etat, tout en se proclamant juge de premier et dernier ressort, oblige les plaideurs à provoquer et obtenir une décision du ministre, comme si celui-ci n'avait pas cessé d'être juge de premier degré.

On a prétendu justifier cette exigence. M. Laferrière et d'autres la présentent comme rationnelle ou nécessaire (1). Voici le moment d'élucider cette question, que nous avions précédemment signalée et renvoyée.

(*A suivre*).

E. Artur,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université de Rennes.

(1) Laferrière, *op. cit.*, t. I, pp. 322, 462 ; Hauriou, *op. cit.*, 4e éd., p. 283.

(2) Une loi du 17 juillet 1900 vient d'apporter un remède à ces dévis de justice. Cette loi enlève, heureusement, à nos critiques leur principal intérêt pratique. Leur importance au point de vue théorique reste d'ailleurs entière.

CHRONIQUE JUDICIAIRE

SOMMAIRE : I. De l'exception de chose jugée : arrêt de la Cour d'assises de la Seine. — II. De la compétence de la Haute-Cour pour juger des simples complots contre la sûreté de l'Etat.

La Haute-Cour de Justice en 1899 (1).

Le procès, qui s'est déroulé l'année dernière devant la Haute-Cour, a soulevé une émotion qui n'est pas encore calmée. On ne pourrait pas dire cependant que le péril couru par l'Etat l'ait principalement causée. Comme on n'avait jamais cessé d'avoir l'esprit tranquille à ce sujet, on a discuté, plus qu'on ne l'eût fait peut-être dans d'autres circonstances, le procès et la juridiction.

C'est le sort ordinaire des procès politiques, de ceux surtout qui passionnent l'opinion publique, d'éveiller la défiance contre les juges, appelés à les juger. La suspicion, qui s'est manifestée contre la Haute-Cour, n'est donc pas pour surprendre. Il s'agit seulement de savoir si elle a été justifiée, et notamment si l'on a eu raison de parler d'injustice quand la commission sénatoriale d'instruction reprit dans les poursuites des faits jugés par la Cour d'assises de la Seine, et quand le Sénat se déclara compétent pour connaître d'un complot contre la sûreté de l'Etat. Ce sont les deux points, qui ont surtout agité les esprits, et que pour ce motif il convient d'éclaircir, en laissant d'ailleurs entière toute appréciation sur le reste du procès et de la procédure.

I

D'abord la question de chose jugée. Elle se posait ainsi.

Le 23 février 1899, MM. Déroulède et Marcel Habert, assistés de leurs amis, se portèrent au devant des troupes qui revenaient des funérailles du président Félix Faure et rentraient à la caserne de Reuilly, et tentèrent, par leurs cris et leurs discours, de leur faire prendre le chemin de l'Elysée pour s'y emparer de la personne du nouveau président de la République. Arrêtés, ils furent renvoyés, à la suite d'une instruction préparatoire, devant la Cour d'assises de la Seine, sous l'inculpation de délit de provocation au crime d'attentat contre la sûreté intérieure de l'Etat, en vertu de l'art. 24 § 2 de la loi du 29 juillet 1881. M. Déroulède eut beau protester qu'il avait conspiré, qu'il avait attenté, on ne voulut pas croire à son crime, et le jury de la Seine, ne paraissant même pas croire au délit, rendit un verdict négatif, à la suite duquel les inculpés furent acquittés.

(1) V. en appendice tous les arrêts de la Haute Cour au nombre de quarante.

Mais, l'impression se modifia avec un nouveau ministère. Ce qui avait paru une vantardise prit un corps, et les incidents de Reuilly formèrent la pierre angulaire du vaste procès, dont le ministère Waldeck-Rousseau crut devoir saisir la Haute-Cour.

N'y avait-il pas dans cette reprise des poursuites une violation de la chose jugée ? N'y en avait-il pas du moins une dans la qualification d'attentat, qui leur était maintenant donnée ? Ce sont là deux points qui ont été discutés, et qu'il convient de séparer parce que des opinions différentes ont été émises à leur sujet.

Sur le premier point, le gouvernement et la commission sénatoriale d'instruction se trouvèrent d'accord, quoique pour des motifs opposés. Il n'y a pas violation de la chose jugée, disait le gouvernement, parce que les deux poursuites n'ont pas le même objet, n'étant pas qualifiées de la même manière. En Cour d'assises, les inculpés ont répondu du délit de provocation au crime d'attentat; devant la Haute-Cour, ils auront à répondre, comme auteurs, du crime d'attentat. Ils ne sont plus poursuivis en vertu de l'art. 24 de la loi sur la presse. Ils sont poursuivis en vertu des art. 87 et 88 du Code pénal. — Il n'y a pas violation de la chose jugée, déclara à son tour la commission sénatoriale, parce que les nouvelles poursuites ne reprennent pas simplement les premiers faits, mais qu'à ceux-ci, elles en ajoutent d'autres, révélés par la nouvelle instruction.

Il a semblé à beaucoup de personnes que ces raisons n'en étaient pas, et que la reprise des poursuites méconnaissait le principe de justice supérieure que l'on ne recommence pas deux fois le même procès à l'accusé acquitté. Sous le nom nouveau d'attentat, c'étaient en effet les cris et les paroles de la journée du 23, que l'on imputait une seconde fois à M. Déroulède et à M. Marcel Habert. Or, l'art. 360 du Code d'instruction criminelle le dit expressément : toute personne acquittée légalement ne pourra pas être reprise ni accusée *à raison du même fait*. Le texte n'ajoute pas, comme le suppose le gouvernement, *à moins qu'il ne soit autrement qualifié*. On ne doit donc pas faire cette addition qui dénature le sens de la loi, et substitue à l'effet absolu de l'acquittement un effet simplement relatif. Quant à la raison de la commission sénatoriale, elle est encore plus vaine. De ce qu'en effet l'instruction avait découvert des charges nouvelles contre les deux acquittés, il s'ensuivait qu'une poursuite pouvait être dirigée contre eux, si ces charges contenaient les éléments d'un crime nouveau ; mais on ne pouvait pas leur adjoindre, pour compléter ou former le crime, les incidents de Reuilly, innocentés irrévocablement et définitivement par le jury de la Seine. Les reprendre, sous le prétexte de la découverte de nouvelles preuves de la culpabilité de M. Déroulède et de M. Habert, c'était confondre l'ordonnance d'acquittement du président des assises, qui éteint l'action publique, avec l'ordonnance de non-lieu du juge d'instruction, qui en suspend l'exercice.

Il y a beaucoup de vrai et une apparence de raison dans cette argumentation. Car, si l'art. 360 du Code d'instruction criminelle doit être entendu littéralement, c'est-à-dire, si l'acquittement en Cour d'assises purge le fait

imputé à l'accusé de toutes les qualifications délictuelles qu'il comporte, les incidents jugés au mois de février ne pouvaient plus figurer dans un second procès, ni isolément ni joints à d'autres. Il est étrange que la commission sénatoriale ait cru possible de les faire revivre comme éléments intégrants d'un nouveau crime. C'était, à ce qui semble bien, reprendre ce qu'elle avait d'abord concédé.

Mais, l'art. 360 a-t-il cette signification ? On peut en douter, quoique d'excellents esprits l'aient soutenu. L'acquittement en Cour d'assises — il ne s'agit que de celui-là — ne peut en effet purger le fait de son caractère délictueux que dans la mesure dans laquelle le jury, seul juge du fait, a répondu : et le jury ne répond que dans la mesure dans laquelle il a été interrogé. Par conséquent, ce qui est jugé, c'est la question posée au jury. Celle-ci ne peut plus être reprise. Mais, en dehors d'elle, tout demeure entier ; et, si le fait, constituant un concours idéal d'infractions, comporte encore d'autres qualifications délictuelles, le verdict négatif du jury n'empêche pas de les comprendre dans un nouveau procès, ne les ayant pas comprises dans sa réponse. Comment raisonnablablement pourrait-il en être autrement, quand le jury répond par oui ou par non aux questions qui lui sont posées, sans pouvoir les modifier, sans pouvoir leur en substituer d'autres, qui lui paraîtraient ou plus exactes ou plus justifiées ? S'il répond négativement, c'est peut-être précisément parce qu'il a vu, dans le fait reproché à l'accusé, un délit différent ; et l'on voudrait que son verdict, qui est un hommage à la vérité, empêche celle-ci de se manifester à son heure ! Cela n'est pas admissible ! Mais, le texte, dira-t-on ; que devient l'art. 360, qui déclare qu'on ne peut plus après l'acquittement reprendre l'accusé à raison du même fait ? La réponse a été donnée depuis longtemps. L'article 360 reproduit une formule du Code de brumaire an IV, exacte avec le système de ce Code sur la position des questions, mais erronée dans celui, tout différent, établi par le Code actuel. Il faut donc choisir entre ces deux partis : ou interpréter littéralement le texte et aboutir à des conséquences que repousse le bon sens — ou l'interpréter plus librement, sans pour cela lui faire violence, en entendant par « même fait » la « même accusation », et arriver alors à des conséquences, que la raison accepte, et qui sont en harmonie parfaite avec le rôle et les attributions dévolus au jury dans la procédure criminelle.

Seulement, à prendre ce dernier parti, il faut le prendre dans son entier, et admettre la possibilité des secondes poursuites, soit que la nouvelle inculpation renvoie l'accusé acquitté devant un tribunal de police correctionnelle, soit aussi qu'elle le ramène devant la juridiction criminelle. On refuse cependant parfois cette dernière solution. Mais, c'est sans raison légitime, car le verdict du jury ne peut pas avoir une étendue différente, suivant que le concours idéal d'infractions est tout crime ou crime et délit. Sans doute, il existe des considérations d'humanité à ne pas faire subir deux fois de suite à l'accusé les terribles angoisses d'un procès criminel ; et, en fait, cette éventualité ne se présentera pour ainsi dire jamais, parce que le président des assises aura à cœur, et pour l'accusé, dont il doit ménager les souffrances, et pour la société, à qui une répression différée cause

préjudice, de poser les questions subsidiaires nécessaires pour purger en une seule fois le concours d'infractions. Mais, s'il ne le fait pas, la portée limitée du verdict négatif sort tous ses effets, quelque rigoureux qu'ils soient. Une observation doit cependant être faite. Il peut arriver que le second procès criminel soit rendu impossible. Mais ce n'est pas à cause de la chose jugée : ce sera faute pour la chambre des mises en accusation, qui a épuisé sa compétence avec le premier arrêt de renvoi, de pouvoir en rendre un second. Seulement, il convient d'ajouter aussi que cet obstacle, tout procéduriel, n'est pas absolu, et qu'il est levé toutes les fois que l'on peut saisir une seconde chambre des mises en accusation ou une seconde cour d'assises.

Pour revenir maintenant au procès de la Haute-Cour, il n'y avait dans le principe de la chose jugée, rien qui empêchait de poursuivre à nouveau, à raison du même fait, mais sous une qualification différente, MM. Déroulède et Marcel Habert, puisque le jury n'avait été interrogé et n'avait répondu que sur une qualification unique. Il n'y avait non plus dans la procédure rien qui s'opposait à les renvoyer une seconde fois devant une juridiction criminelle ; car, si la chambre des mises en accusation de la Cour d'appel de Paris avait épuisé sa compétence par l'arrêt qu'elle avait rendu, elle n'avait pas à intervenir dans le second procès, pour lequel on appliquait la procédure spéciale de la Haute-Cour. La reprise des poursuites était donc légale. Leur qualification l'était-elle aussi ? C'est le second point qu'il convient d'aborder maintenant.

Le gouvernement avait demandé des poursuites pour tentative d'attentat contre la sûreté intérieure de l'Etat. C'était conforme avec ce que n'avait cessé de prétendre M. Déroulède pendant son premier procès : « j'ai conspiré, j'ai attenté », avait-il dit alors ; mais personne ne l'avait cru. La commission sénatoriale demeura elle aussi incrédule, se séparant ainsi de l'opinion du gouvernement ; car, tout en accordant les poursuites, elle les qualifia différemment, en visant l'existence d'un complot, aggravé par un commencement d'exécution.

Les jurisconsultes se reconnaissent dans ces formules, qui peuvent paraître identiques, mais qui ne le sont pas cependant, puisqu'elles concernent des crimes que la loi distingue. Et, si la commission sénatoriale employait la seconde formule au lieu de la première, c'était, à ce qu'il semble, intentionnellement, parce qu'il était impossible de voir dans les cris et les discours proférés dans la journée du 23 février une tentative d'attentat, sans y voir en même temps une provocation au même crime, commise à l'égard des soldats auxquels ils étaient adressés, et par conséquent sans contredire le verdict négatif du jury de la Seine. Pour respecter celui-ci la commission chercha une inculpation, qui ne supposât pas la provocation, et s'en tint à l'idée de complot, qui effectivement pouvait en être séparé.

Il est impossible d'approuver ce raisonnement. S'il existe en effet un principe indiscutable de droit pénal, c'est que toute juridiction, saisie de faits délictuels, susceptibles de qualifications différentes, doit les envisager sous leur aspect le plus grave, et décider, d'après cette gravité, la sentence qu'elle a à rendre. C'est ainsi qu'un tribunal correctionnel se déclarera incompétent

s'il aperçoit dans le délit qui lui est déféré les éléments constitutifs d'un crime, et qu'une chambre des mises en accusation renverra le prévenu en cour d'assises, si elle constate qu'une poursuite qualifiée délit contient un crime. Or, de l'aveu même de la commission d'instruction, les cris et les discours de la journée du 23 constituaient un attentat C'était donc sous cette expression, qui était la plus haute, qu'elle avait à les envisager et à les retenir, sans qu'il lui fût possible, parce qu'elle croyait ce crime insusceptible de poursuites nouvelles, de les envisager et de les retenir comme éléments d'un crime moindre, le complot.

Mais, il reste à voir si la croyance où se tenait la commission était fondée, et s'il était vrai que l'on ne pouvait pas affirmer l'attentat, sans se mettre en contradiction avec le verdict du jury de la Seine. Or, c'est ce qui n'est pas. Lorsqu'en effet, mis en présence de faits, susceptibles de constituer des infractions différentes, le jury sort de la salle des délibérations avec un verdict négatif, sa réponse ne veut pas dire nécessairement qu'il a nié l'existence de l'infraction sur laquelle il a été interrogé. Elle peut, dans certains cas, signifier toute autre chose, et exprimer que cette infraction, quoique réellement commise, ne pouvait pas être légalement retenue, parce que sa punition aurait empêché la répression d'une infraction plus grave. Comme toutes les autres juridictions, le jury, juge des faits, est en effet obligé d'observer la règle de la plus haute expression ; et, s'il ne peut pas, pour appliquer celle-ci, transformer l'accusation, et faire apparaître le crime le plus grave, il peut et il doit du moins laisser possible cette manifestation par un verdict, qui n'épuise pas l'action publique. Et, en cas de concours idéal d'infractions, comportant une infraction plus grave non poursuivie, c'est ainsi qu'il convient d'interpréter toujours une réponse, qui n'indique pas pourquoi elle nie, et ce qu'elle nie. En rapportant un verdict de non-culpabilité en faveur de MM. Déroulède et Habert, le jury de la Seine ne devait donc pas être considéré comme ayant nié la matérialité de la provocation par eux commise ; mais, ayant constaté l'existence d'une infraction plus grave, que l'un des deux inculpés ne se cachait d'ailleurs nullement avoir voulu commettre, il avait donné à ceux qui poursuivaient une leçon de droit, en même temps que l'exemple du respect de la loi, en se gardant bien d'affirmer le délit de provocation pour ne pas laisser impuni le crime d'attentat.

Telles qu'elles avaient été qualifiées par le gouvernement, les poursuites étaient donc juridiquement admissibles ; et, si cette qualification leur avait été conservée par la commission d'instruction, la question de compétence, qui a fait si gravement suspecter l'impartialité du Sénat, ne se serait pas posée.

II

Celle-ci s'est au contraire posée, quand la Haute-Cour n'eut plus à juger qu'un simple complot contre la sûreté intérieure de l'Etat.

Pouvait-elle, comme elle l'a décidé, se déclarer compétente, alors que les lois organiques de 1875 portaient l'une, la loi du 24 février 1875, art. 9 :

« Le Sénat pourra être constitué en Cour de justice... pour connaître des *attentats* commis contre la sûreté de l'Etat » ; et l'autre, la loi du 16 juillet 1875, art. 12 : «... Le Sénat peut être constitué en Cour de justice... pour juger toute personne prévenue d'*attentat* commis contre la sûreté de l'Etat » ?

La question, il est vrai, n'était pas nouvelle. Elle s'était présentée une première fois à propos du procès du général Boulanger et de MM. Dillon et Rochefort ; et elle avait reçu la même solution. Le Sénat se reconnut compétent, parce qu'il estima, d'une part, que le mot « attentat » était pris dans les lois constitutionnelles dans un sens générique, embrassant tous les actes attentatoires, et notamment le complot, qui peuvent compromettre la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, et, d'autre part, que restreindre la compétence de la Haute-Cour au seul crime d'attentat prévu par l'art. 87 du Code pénal, ce serait la rendre incompétente pour connaître d'actes évidemment attentatoires à la sûreté de l'Etat et, en particulier, des crimes commis contre la sûreté intérieure de l'Etat.

La théorie du Sénat ne fut pas alors bien vivement discutée : peut-être s'intéressait-on médiocrement au sort d'accusés, qui étaient en fuite ; peut-être aussi comprenait-on, devant le danger réel que courait la République parlementaire, l'impossibilité qu'il y avait à déférer à la justice du peuple des coupables très populaires. Il en a été tout autrement dans le procès actuel. On s'est ému en voyant le Sénat reproduire pour d'autres accusés une solution, à laquelle cependant on devait s'attendre quelque peu, puisqu'elle avait déjà été donnée, et que la Constitution n'avait pas été modifiée. Certes, l'erreur d'autrefois, s'il y avait eu erreur, n'élevait aucun obstacle à la manifestation de la vérité ; l'existence d'un arrêt, s'il constituait un précédent important, même rendu par défaut, n'empêchait pas le droit de critique ; et, devrait-on contredire celle-ci, on ne peut que s'applaudir de la voir se produire, car elle accuse enfin le réveil de l'opinion publique pour les questions si importantes de droit public.

Mais, faut-il la contredire ? Ce qui rend la difficulté embarrassante, c'est qu'il paraît impossible d'approuver l'institution actuelle de la Cour de justice. Le reproche ne vise pas l'existence de ce tribunal, ni même son caractère politique, solutions qui peuvent comporter des divergences d'appréciation, mais son organisation, question qui ne peut pas en comporter, parce qu'elle méconnaît les plus essentielles notions de justice, en remettant aux mains du parti politique, qui est au pouvoir, l'action pénale et le jugement. N'est-ce pas en effet ce qui arrive, puisque le ministère, qui ordonne les poursuites, vit grâce à la confiance de la majorité du Sénat, qui est aussi la majorité de la Haute-Cour qui juge ? Cependant, si on veut interpréter exactement la Constitution de 1875, il est nécessaire de rejeter ce sentiment, et de supposer impartiale, indépendante et non oppressive une institution, que la Constitution n'aurait pas établie sans cette croyance. Il y a là une substitution d'idées, qui, pour être nécessaire, n'en exige pas moins un effort difficile à faire complètement.

Ce qui augmente encore la difficulté, c'est que le principe d'interprétation extensif ou restrictif des lois constitutionnelles est discuté, parce

que le caractère de la Haute-Cour est incertain. Faut-il voir en effet dans ce tribunal suprême, dont les arrêts souverains, ne comportant aucun recours, échappent à la censure de la Cour de cassation elle-même, une juridiction d'exception ? Faut-il y voir au contraire la juridiction de droit commun pour certains crimes particulièrement graves, qui mettent en péril l'existence même de l'Etat ? Ces deux opinions ont été défendues, et il est délicat de prendre parti entr'elles : car, il est malaisé de dire, si le domaine de la Haute-Cour de justice a été pris sur celui des tribunaux ordinaires, ou si le domaine de ceux-ci ne s'arrête pas naturellement là où commence la mission des Hautes-Cours.

Que l'embarras existe donc, cela n'est pas niable ; et peut-être la difficulté qu'il y a à le résoudre aurait-elle dû apporter plus de circonspection dans les expressions employées pour apprécier la conduite du Sénat. Il existe toutefois une opinion qui, mieux que d'autres, interprète la Constitution de 1875, et c'est cette opinion qu'il s'agit de dégager.

On a prétendu que la compétence de la Haute-Cour devait être restreinte aux attentats, et que par attentat, il fallait entendre les crimes prévus aux articles 86, 87 et 91, al. 1er du Code pénal. Ce qui exclut tout autre crime, et en particulier le complot, puisqu'en l'espèce il s'agissait de lui.

Quand, en effet, une loi de compétence,— et les lois constitutionnelles ont ce caractère pour la Haute-Cour,— renvoie une infraction à une juridiction déterminée, c'est la loi de répression, qui définit cette infraction, qui donne le sens et la portée du renvoi. La loi de répression ici, c'est le Code pénal, qui, dans les trois articles précédemment indiqués, spécifie les attentats contre l'Etat. Ceux-ci comprennent-ils le complot ? Nullement, puisque le Code pénal mentionne, prévoit et punit ce crime dans des textes différents. Les lois constitutionnelles donc ne l'ont pas visé en parlant d'attentats ; et parlant seulement d'attentats, elles ont laissé le complot à la juridiction de la Cour d'assises.

Il est facile d'en apercevoir la raison. La Haute-Cour est un corps politique. Or, s'il est sans inconvénient, et même non sans avantage, de faire juger les attentats par une assemblée politique, parce que l'attentat implique des actes extérieurs, matériels, sur l'existence desquels un gouvernement peut difficilement donner le change, et que, de plus, le corps politique attaqué ne peut pas abandonner le soin de sa défense à un jury, qui pourrait pactiser d'opinion avec les accusés, il en est tout autrement du complot. La compétence d'une assemblée politique n'est plus sans danger pour la liberté, parce que le crime de complot résulte suffisamment de simples conversations, et que déférer le jugement de paroles à une assemblée politique, c'est donner au gouvernement, qui dirige cette assemblée, le moyen de se débarrasser de ses adversaires quand il veut et comme il veut.

Or, l'histoire est là, pour repousser par ses attestations, ce qui est tout simplement l'établissement de la tyrannie. Toutes les fois que la Haute-Cour de justice a été une assemblée politique, la connaissance des complots lui a été refusée. C'est du moins ce qui a eu lieu à partir de l'époque où le complot et l'attentat ont été légalement distingués, c'est-à-dire depuis

1832. Les témoignages de la doctrine sont en ce sens. Mais, plus probant encore est le sentiment exprimé par la Cour des Pairs, à deux reprises différentes au sujet de sa propre incompétence. D'une part, en 1834, dans le procès d'avril, la question se posa de savoir si la Cour des Pairs devait examiner avant l'attentat le complot qui avait précédé celui-ci, et dont les auteurs étaient en partie différents. Intervertissant l'ordre chronologique des faits, la Cour des Pairs donna la priorité à l'attentat, manifestant ainsi l'opinion, qu'elle ne pouvait connaître d'un complot qu'accessoirement à un attentat, et par voie de connexité avec celui-ci ; et qu'il fallait que l'attentat fût constaté d'abord, pour retenir ensuite le complot. D'autre part, l'année suivante, dans le même procès, la même solution fut reproduite à propos d'un complot que l'on prétendait soumettre à la Cour des Pairs, à raison de sa connexité avec l'attentat : la Cour des Pairs écarta la connexité qui était douteuse, si le complot était certain, et se refusa dès lors à connaître de ce dernier.

Devant cet ensemble de preuves concordantes, comment donc concevoir et surtout prétendre, que la Haute-Cour actuelle, fille incontestée de la Cour des Pairs de 1830, ait une compétence plus étendue, et, qu'héritière de ses fonctions judiciaires, elle puisse juger le complot, qui échappait à sa devancière ?

La contradiction est cependant soutenable, comme on va pouvoir s'en rendre compte.

Et tout d'abord, il n'a jamais été vrai que les attentats contre la sûreté de l'Etat, dont parlent les lois constitutionnelles, et dont parlaient déjà les Chartes de 1814 et de 1830, soient à identifier avec les crimes qualifiés attentats par les articles 86, 87 et 91, al. 1er du Code pénal.

Est-ce que, s'il en était ainsi, la loi du 9 septembre 1835 aurait pu, sans violer la Charte de 1830, appeler attentats et déférer à la juridiction de la Cour des Pairs un certain nombre de délits de la presse, non visés dans les textes précédents du Code pénal ? Est-ce que l'on s'expliquerait la gêne très réelle. que ressentait la Cour des Pairs, et l'hésitation qu'elle éprouvait pour se déclarer compétente, si les Chartes lui avaient simplement renvoyé trois crimes nettement déterminés ? Est-ce qu'enfin on comprendrait ces affirmations souvent répétées dans les débats parlementaires, sous la Restauration ou sous le Gouvernement de juillet qu'aucune loi n'avait défini les attentats à la sûreté de l'Etat, dont la Chambre des Pairs devait connaître ?

« Le Code pénal, disait justement M. Sauzet à la Chambre des Députés en 1835, connaît les crimes contre la sûreté de l'Etat ; et dans le chapitre des crimes contre la sûreté de l'Etat, il définit quelques attentats, mais ne les qualifie point d'attentats à la sûreté de l'Etat, mais les uns d'attentats contre la vie du prince, les autres d'attentats ayant pour but d'exciter les citoyens à la guerre civile ; mais d'attentats proprement dits contre la sûreté de l'Etat, et qualifiés de ce nom par la loi, il n'y en a point dans le Code pénal...

« Les articles 93, 94, 95 du Code pénal prévoient des crimes contre la sûreté de l'Etat, que personne ne peut s'empêcher d'appeler attentats, quoi-

qu'ils ne soient pas qualifiés tels par le Code pénal. Ces articles prévoient le fait d'un commandant qui livre sa forteresse, d'un général qui lève des troupes contre le gouvernement, d'un officier supérieur qui, malgré l'ordre du gouvernement, retient des troupes sous les drapeaux, le fait de celui qui organise des bandes pour le pillage et la guerre civile. Douteriez-vous que de tels faits ne soient des attentats à la sûreté de l'Etat, et pourtant le Code pénal ne les définit pas comme tels, parce qu'il n'en définit aucun ? Douteriez-vous qu'ils ne soient de la compétence de la Chambre des Pairs ? » (*Moniteur universel* du 27 août 1835, p. 1983).

C'est qu'en effet le Code pénal ne définit pas les groupes d'infractions, et que c'est d'un groupe d'infractions qu'il s'agit avec les attentats contre la sûreté de l'Etat. En dehors de la preuve tirée de la loi de 1835, qui n'a pu constitutionnellement donner cette appellation à des délits de la presse, que tout autant qu'elle désignait un genre, cette solution est prouvée encore par ce fait que cette dénomination s'applique exactement, comme l'observait M. Sauzet, à toutes les infractions qui attaquent la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, quels que soient leur objet, leur mode d'exécution et leur nom ; et par ce fait enfin que rationnellement on ne comprendrait pas pourquoi les Chartes n'aient renvoyé que trois attentats à la Cour des Pairs, quand il y avait dans le Code pénal, sous des appellations diverses, d'autres crimes également attentatoires à la sûreté de l'Etat, et exigeant non moins évidemment la même juridiction spéciale.

L'on comprend alors, que s'agissant d'un genre, et même d'un genre fort étendu, les Chartes ne voulurent pas renvoyer à la Cour des Pairs, pour ne pas l'absorber par ses fonctions judiciaires, tous les attentats, mais seulement ceux présentant une gravité particulière, et promirent de les définir dans une loi. Et l'on comprend aussi, que devant les tentatives infructueuses de rédiger cette loi, peut-être impossible à formuler, la Cour des Pairs se soit décidée à faire elle-même un choix entre les attentats, en déclarant sa compétence facultative, contrairement à la raison qui exige que la juridiction soit certaine, et contrairement à l'esprit des Chartes qui ne semblait pas admettre une pareille faculté.

Et alors s'aperçoit l'harmonie, à peine soupçonnée, qui existait entre les deux chefs de compétence, établis par les Chartes, et qu'on retrouve dans les lois constitutionnelles de 1875, la haute trahison et l'attentat contre la sûreté de l'Etat, expressions générales, qui n'ont pas d'équivalents dans le Code pénal, ou, comme on l'a dit encore « termes purement politiques » que des raisons politiques attirent devant une juridiction politique aussi.

Il ne conviendrait pas d'objecter, entrant dans cette manière de voir, qu'elle conduit à refuser à la Haute-Cour toute compétence, parce qu'il s'agit de crimes que le Code pénal n'a pas définis. Cela serait aussi vrai que de prétendre que la juridiction, à laquelle une loi aurait renvoyé les crimes contre la vie des particuliers, ne pourrait pas en connaître parce que le Code pénal n'en donne pas la définition. Certes non, il ne contient pas celle-ci ; mais il a défini un certain nombre d'infractions, qui constituent des crimes contre la vie des particuliers ; et, ce sont ceux-là que la loi de compétence a voulu désigner. Il en est de même des Chartes, et

actuellement des lois constitutionnelles. Elles se sont référées à un groupe d'infractions. C'est donc tout ce qui fait partie de ce groupe, tout ce qui, par ses éléments intrinsèques, constitue un attentat contre la sûreté de l'Etat, quelle que soit sa dénomination, et quel que soit le texte qui le vise, mais pourvu qu'un texte le vise, qui peut être déféré à la Haute-Cour de justice.

Si l'argumentation précédente est exacte, il s'ensuit que la théorie qui limite la compétence de la Haute-Cour aux faits qualifiés attentats par le Code pénal est erronée. Il ne s'ensuit pas cependant encore que la théorie du Sénat, qui étend cette compétence au complot, soit juste.

Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que le complot puisse être rangé parmi les attentats contre la sûreté de l'Etat, qu'il méritât cette dénomination, qui, pour générique qu'elle soit, n'en suppose pas moins certaines conditions. Or, il semble qu'il y ait quelque inconséquence à appeler attentat un crime, qui consiste en paroles, en conversations, et non en voie de fait, qui prépare une attaque, mais n'en est pas une, et qui n'attente encore à rien, s'il menace déjà tout. « Dans l'attentat, disait Villemain à la Chambre des Pairs, est sous-entendue l'idée d'entreprise violente, de l'atteinte matérielle, de l'exécution commencée ou consommée » (*Moniteur universel* du 9 septembre 1835, p. 2070). Et, l'on peut appliquer au complot, quoiqu'il ne s'agissait pas de lui, ces paroles que l'éminent orateur ajoutait : « Je puis y voir un crime, mais je ne puis y voir un attentat ». Si l'on songe, d'un autre côté, que ranger le complot au nombre des attentats, c'est en enlever la connaissance au jury pour la donner à un tribunal politique, dont l'organisation vicieuse n'assure aucune impartialité aux accusés, la résistance se fortifie de tout le poids de la justice, dont elle se prévaut.

Assurément, si la question était entière, cette opinion pourrait être défendue, peut-être avec quelque chance de succès. Mais, la question n'est plus entière. Elle a été résolue par des précédents, sur l'exactitude théorique desquels on peut faire des réserves, mais dont l'importance n'en reste pas moins décisive, parce que les générations sont solidaires les unes des autres en matière de droit comme en matière politique, et que l'erreur d'autrefois devient une vérité aujourd'hui, quand le législateur, en reproduisant la formule d'une loi ancienne, n'a pas formellement prohibé les errements que celle-ci a permis et produits.

Or, faut-il rappeler que sous l'empire de la Charte de 1830, la loi du 9 septembre 1835 avait compris, au nombre des attentats à la sûreté de l'Etat, la provocation *même non suivie d'effet* à l'un des crimes des art. 86 et 87 du Code pénal, marquant par là que l'esprit de la Charte n'excluait pas de cette appellation des crimes où manquait cependant la matérialité d'une attaque contre l'Etat? Faut-il rappeler, plus précis encore, si l'on récuse la valeur du témoignage précédent emprunté à une loi votée dans de tragiques circonstances, que la proposition de loi présentée par la commission de la Chambre des Députés sur les associations, contenait un article 4 ainsi conçu : « Les attentats contre la sûreté de l'Etat, tels qu'ils sont définis par les art. 76, 77, 84, 86, 87, 88, 89 (*texte qui vise le complot !*) 91 et 92 du Code pénal, commis par les associations ci-dessus mentionnées... » ;

et que si cette énumération d'articles a disparu de la rédaction définitive de la loi du 10 avril 1834, ce n'est pas parce qu'elle parut être trop large, mais tout au contraire parce qu'elle a semblé ne pas faire un renvoi assez complet au Code pénal ? Faut-il enfin rappeler que la Cour des Pairs s'est déclarée compétente en 1820 pour connaître une conspiration militaire dirigée contre le gouvernement, qui n'était qu'un simple complot ; et que ce précédent a conservé toute sa valeur, quoi qu'on ait dit, même après la révision du Code pénal en 1832, qui n'a pas distingué le complot de l'attentat, mais seulement fait cesser l'assimilation existant au point de vue de la peine ?

Et peut-être, est-ce bien dans cette assimilation du vieux Code qu'il faut chercher l'explication de cette solution, d'abord étrange, qui range le complot parmi les attentats. Dans les travaux préparatoires, le conseiller d'État Berlier justifiait en effet l'identité des peines, en disant : « Dans les crimes d'Etat, le complot formé est assimilé à l'attentat et au crime même. Ainsi dans cette matière, le crime commence, il existe déjà dans la seule résolution d'agir, arrêtée entre plusieurs coopérateurs ». Ce qui signifie, si on entend bien le texte, non pas seulement qu'à la différence de ce qui est admis pour d'autres matières, la volonté concertée est criminelle, mais en outre que dans cette volonté commence déjà l'attentat. Quoi d'étonnant dès lors que la Charte de 1814, devant cette conception du législateur, ait pu embrasser au moyen du seul mot d'attentats contre la sûreté de l'Etat le complot et l'attentat proprement dit ? Quoi d'étonnant que cette solution ait persisté sous l'empire de la Charte de 1830, qui reproduisait sa devancière, et se soit conservée malgré la réforme de 1832, qui, pour ne plus frapper le complot aussi fortement que l'attentat, n'en a pas moins laissé subsister la conception législative de commencement d'attentat, comme le prouvent l'énormité de la peine substituée, et ces paroles de M. Dumon, rapporteur de la loi du 28 avril 1832 : « C'est pour l'Etat, un droit de *légitime défense* que d'incriminer et de punir le complot avant son entière exécution ». S'il est parlé de défense, c'est que le législateur a continué à voir dans le complot une attaque.

Demeure-t-il donc téméraire en présence des faits, qui viennent d'être indiqués, de soutenir que la question n'est plus entière ; que le complot a été rangé parmi les attentats contre la sûreté de l'Etat sous l'empire des Chartes de 1814 et de 1830 ; et qu'il doit en être encore ainsi aujourd'hui sous l'empire des lois constitutionnelles de 1875, puisqu'il n'est pas contesté, et qu'il est d'ailleurs avéré, qu'elles se sont proposé de reproduire tout simplement le système des Chartes ? On objecte, il est vrai, la jurisprudence de la Cour des Pairs, qui, après 1832, aurait, à deux reprises différentes, refusé de connaître d'un complot par voie principale. Mais l'objection est facile à écarter. D'une part, en effet, quant au premier incident allégué, le renversement de l'ordre chronologique des faits, et la priorité accordée à l'attentat, passible de la peine capitale, sur le complot, moins sévèrement puni, s'expliquent par des raisons d'humanité trop proches pour qu'il soit besoin de faire appel à des considérations de compétence, qui sont supposées, mais non pas attestées. Et, quant au second incident, la

négation de la connexité du complot avec l'attentat, qui avait été déféré par une ordonnance royale à la Cour des Pairs, entraînait l'incompétence de celle-ci pour tout autre crime, même constitutif d'un attentat, d'après les principes ordinaires de la saisine, sans qu'il soit nécessaire de faire intervenir l'idée d'une incompétence *ratione materiæ*.

Si, abandonnant la tradition et les textes, on raisonne maintenant d'une manière abstraite pour chercher quelle devrait être en droit la solution préférable, peut-être que sur ce terrain encore on se convaincra combien est inexacte, du moment que l'on avoue la nécessité des Hautes-Cours, la pensée de séparer, au point de vue de la juridiction, le complot de l'attentat. Est-ce qu'en effet, il ne peut pas se produire pour le complot des hypothèses telles, où, comme on l'a dit à propos d'un procès fameux (le procès d'avril 1834) il puisse être question de savoir s'il y aura un tribunal assez élevé, des juges assez courageux, des lois assez fortes pour triompher des résistances qu'apporteraient à la justice le nombre et l'audace des accusés? Qui oserait affirmer que ces éventualités soient chimériques ? Ne suffirait-il pas en effet, pour opposer un démenti à cette affirmation, si elle venait à se produire, de se reporter par la pensée seulement de dix années en arrière ? On peut se demander de plus si, s'agissant d'un crime, consistant en paroles non publiques et en conciliabules clandestins, le jury est naturellement capable d'en comprendre la gravité, de toucher le fond d'un danger latent encore ; et s'il ne faut pas au contraire en confier l'examen à des personnes, occupant le premier rang de la scène politique, et en mesure par leur situation d'être au courant des luttes des partis politiques, de leurs desseins, de leurs menées et de leurs forces.

La vérité n'est donc pas dans une distinction entre le complot et l'attentat, même lorsque la Haute-Cour est une assemblée politique. Mais la justice commande que pour le complot, comme aussi pour l'attentat, l'accusé trouve pour le juger un tribunal impartial, indépendant du pouvoir qui poursuit. Car, ainsi que le déclarait Odilon Barrot à l'Assemblée Nationale de 1849 : « Là où les garanties de l'accusé seraient sacrifiées à celles de la société, il n'y aurait pas de jugement, il y aurait vengeance, il y aurait abus de la force » (*Moniteur universel* du 23 janvier 1849, p. 221).

Ce que craignait Odilon Barrot est devenu une réalité avec la Constitution de 1875, par suite de la méprise, où sont tombés ses auteurs, qui ont cru à la possibilité de doter la Chambre Haute des prérogatives judiciaires de la Chambre des Pairs. Aussi, au lieu de contester un chef de compétence que le Sénat s'est légitimement reconnu, il conviendrait de porter le débat sur l'organisation de la Haute-Cour, sur les réformes qu'elle comporte, pour que la vérité ne soit pas d'un côté, et la justice d'un autre.

J.-A. Roux,
Professeur à la Faculté de droit de Dijon.

APPENDICE (1)

LES ARRÊTS DE LA HAUTE-COUR DE JUSTICE (2)

Arrêt du 18 septembre 1899 ordonnant les mesures d'instruction et réservant la discussion de la question de compétence.

La Cour,

Vu le décret de M. le Président de la République, en date du 4 septembre 1899 ;

Vu les articles 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 et 14 de la loi du 10 avril 1889 ;

Ouï M. le procureur général en son réquisitoire ;

Sans s'arrêter aux requêtes présentées par de Monicourt, comte de Sabran-Pontevès, Eugène Godefroy, André Buffet et autres inculpés,

Ordonne qu'il sera procédé à l'instruction par la commission nommée à cet effet, pour, ladite instruction faite et rapportée, être, par le procureur général requis, et par la chambre d'accusation statué ce qu'il appartiendra ;

Réserve la discussion contradictoire de la question de compétence après la clôture de ladite instruction ;

Décide que la loi du 8 décembre 1897 sera applicable à la procédure devant la Haute-Cour de justice.

Arrêt du 10 novembre 1899 déclarant incapables de concourir au jugement les sénateurs qui n'avaient pas assisté à l'audience du 18 septembre.

Attendu que le paragraphe 2 de l'article 16 de la loi du 10 avril 1889 dispose que les sénateurs qui n'auront pas été présents à toutes les audiences ne pourront pas concourir au jugement ;

Attendu que ce texte est absolu et s'applique aussi bien aux audiences qui précèdent l'arrêt qui ordonne les mesures d'instruction qu'à celles où il est procédé aux débats sur le fond ;

Par ces motifs, décide que les membres de la Haute-Cour qui n'ont pas assisté à l'audience du 18 septembre dernier ne pourront pas concourir au jugement.

Arrêt du 11 novembre 1899 affirmant la compétence du Sénat.

Attendu que l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics (1) est ainsi conçu : « Le Sénat peut être constitué en cour de justice... pour juger toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'Etat » ;

Que cet article se réfère à la loi organique du Sénat du 24 février précédent, qui porte dans son article 9 : « Le Sénat peut être constitué en cour de justice pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat » ;

Attendu que, par cette qualification d' « attentat » ou d' « attentats » contre la sûreté de l'Etat, ces dispositions de lois ont pris le mot « attentat » dans son sens générique le plus compréhensif et le plus large, comme l'avaient fait antérieurement les Chartes de 1814 et de 1830 ;

Que cette qualification comprend en conséquence le complot en même temps que tous les autres crimes attentoires à la sûreté de l'Etat, prévus et punis par le chapitre Ier, titre Ier, livre III du Code pénal ;

(1) Nous reproduisons dans cet appendice tous les arrêts rendus par la Haute-Cour. Le texte en a été collationné, avec le plus grand soin, au greffe de la Haute-Cour, par M. Delpech, secrétaire de rédaction de la *Revue*.

(2) M. Fallières, président ; MM. Bernard, procureur général et Fournier, avocat général ; M. Albert Sorel, greffier.

(3) La minute ne porte pas les mots « rapports des » qui sont dans le titre de la loi.

Attendu que donner une autre interprétation aux articles 12 et 9 des lois de 1875 susvisées et restreindre ainsi la compétence de la Haute-Cour aux seuls crimes qualifiés taxativement d'attentats par l'article 87 du Code pénal, ce serait laisser en dehors de sa juridiction, non seulement le complot contre la sûreté intérieure de l'Etat, mais encore tous les crimes contre la sûreté extérieure prévus dans la section 1re du même chapitre, lesquels constituent cependant les actes attentatoires à la sécurité les mieux caractérisés et les plus graves ;

Par ces motifs, se déclare compétente ;

Déclare en conséquence les accusés de Ramel, Godefroy, Poujol de Fréchencourt, de Vaux et Jacques Cailly mal fondés dans leurs conclusions, les en déboute et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 15 novembre 1899 rejetant les conclusions développées par la défense dans la précédente audience et relatives à la recevabilité de l'opposition formée par l'un des inculpés contre l'arrêt de la commission d'instruction sur une question de juridiction.

Attendu que la loi du 10 avril 1889 n'a établi aucun recours devant la Haute-Cour contre les décisions et arrêts de la commission d'instruction ;

Que, si elle en avait établi un, elle l'aurait organisé ; qu'elle en aurait fixé les formes et les délais et qu'elle aurait indiqué comment et par qui aurait été convoquée la Haute-Cour pour statuer sur le recours avant la réunion pour le jugement du fond ;

Que la loi ne contient aucune prescription à cet égard et qu'il n'est pas permis de suppléer à son silence ;

Attendu que c'est vainement qu'on objecte que le dernier alinéa de l'article 8 de la loi précitée, n'attribuant explicitement à la commission d'instruction le droit de statuer sans recours que sur les demandes à fin de liberté provisoire, le recours doit être admis dans tous les autres cas ;

Que c'est la conclusion contraire qui s'impose ;

Que les mesures d'instruction les plus graves sont manifestement, en effet, celles qui touchent à la liberté de l'inculpé et que si, dans ce cas, on a jugé à propos de dire que les décisions de la commission sont sans recours, à plus forte raison en est-il ainsi pour les décisions qui sont de moindre importance ;

Attendu que la Haute-Cour ne saurait donc être utilement saisie d'aucun recours contre les décisions ou arrêts de la commission d'instruction et que les conclusions de Dubuc doivent être, par suite, rejetées comme irrecevables ;

Par ces motifs, déclare Dubuc non recevable en ses conclusions, les rejette et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 15 novembre 1899 sur les conclusions de Guérin récusant la compétence de la Haute-Cour sur les faits relevés à sa charge.

Attendu que l'art 17 de la loi du 10 avril 1899 dispose que « toutes les exceptions, y compris celles d'incompétence, laquelle pourra toujours être relevée même d'office seront examinées et jugées soit séparément du fond, soit en même temps que le fond, suivant que le Sénat aura ordonné »,

Par ces motifs, joint l'incident au fond pour être statué sur le tout par un seul et même arrêt.

Arrêt du 15 novembre 1899 rejetant les conclusions de Buffet et sept autres inculpés à fin de récusation d'un certain nombre de membres de la Haute-Cour pour cause de suspicion légitime.

Attendu qu'il résulte des articles 16, 28 et 29 de la loi du 10 avril 1889 que les

membres de la Haute-Cour ne peuvent être l'objet de récusations, ni de la part du ministère public, ni de celles de la défense ;

Attendu que les conclusions de la défense ne tendent en réalité, sous forme de demande de renvoi pour suspicion légitime, qu'à permettre aux accusés d'exercer de véritables récusations ;

Par ces motifs, dit qu'aucune récusation des membres de la Haute-Cour ne peut être formulée ;

Rejette en conséquence comme irrecevables les conclusions déposées au nom des accusés Brunet, Buffet, Godefroy, de Pontevès-Sabran, Dubuc, Cailly, de Bourmont et Guérin et ordonne qu'il soit passé outre aux débats.

Arrêt du 17 novembre 1899 rejetant les conclusions de Guérin prises à l'audience du 15 et tendant à faire ordonner par la Cour que des objets saisis chez lui comme pièces à conviction soient apportés devant la Haute-Cour.

Attendu qu'aux termes de l'article 329 du Code d'instruction criminelle, toutes les pièces relatives au délit et pouvant servir à conviction ne doivent être représentées à l'accusé que dans le cours ou à la suite des dépositions ;

Attendu, en conséquence, que Guérin ne saurait actuellement en réclamer l'apport à l'audience et qu'il n'y a lieu, par suite, d'accueillir les conclusions, tant principales que subsidaires, par lui prises ;

Par ses motifs, déclare Guérin non recevable en ses conclusions ; les rejette en l'état et déclare qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 18 novembre 1899 condamnant M. Déroulède pour offense au Président de la République.

Sur les réquisitions de M. le procureur général,

Ouï l'accusé Déroulède en ses observations, et Me Falateuf, son avocat, en sa défense ;

Attendu qu'à l'audience de ce jour l'accusé Déroulède a, dans son interrogatoire, proféré publiquement à propos de l'élection de M. le Président de la République les paroles suivantes : « Qu'il croyait qu'on nommerait un honnête homme », et qu'il a ajouté : « A président indigne, présidence troublée »,

Attendu que ces paroles constituent le délit prévu et puni par l'art. 26 de la loi du 29 juillet 1881, ainsi conçu : [suit le texte de l'article] ;

Par ces motifs, déclare l'accusé Déroulède coupable du délit ci-dessus spécifié et, lui faisant application de la loi, le condamne à trois mois de prison ; ordonne que le présent arrêt sera exécuté à la diligence du procureur général.

Arrêt du 23 novembre 1899 rejetant les conclusions de M. Dubuc réclamant sa mise en liberté provisoire.

Statuant sur les conclusions de Dubuc, après avoir entendu M. Esvain, son conseil, en ses observations et M. le procureur général en ses conclusions, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que, par arrêt du 18 septembre dernier, la Haute-Cour a rendu applicable au procès actuel la loi du 9 décembre 1897 :

Attendu que l'article 11 de la dite loi est ainsi conçu : « Lorsque la Cour d'assises saisie d'une affaire criminelle en prononce le renvoi à une autre session, il lui appartient de statuer sur la mise en liberté provisoire de l'accusé » ;

Attendu qu'il suit de là que c'est seulement dans le cas où il y a renvoi qu'il peut y avoir lieu à statuer ;

Attendu que les débats sont en cours, et que par conséquent la question de mise en liberté provisoire ne peut pas être posée ;

Par ces motifs, déclare irrecevable les conclusions de Dubuc ; les rejette et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 23 novembre 1899 rejetant les conclusions prises la veille par la défense en faveur d'un inculpé et sur l'ordre d'audition des témoins.

Statuant sur les conclusions de Godefroy, après avoir entendu Me Lemarignier, son conseil, en ses observations, et le procureur général en ses conclusions, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que l'article 317 du Code d'instruction criminelle porte que les témoins déposeront séparément l'un de l'autre dans l'ordre établi par le procureur général; que rien dans ces termes ne donne un caractère définitif à l'ordre adopté dans la dénonciation des témoins, et que cet ordre ne constitue pas une formalité substantielle au droit de la défense ;

Que M. le procureur général a donc le droit de faire entendre à l'audience les témoins dans l'ordre qui lui paraît le plus utile pour la bonne administration de la justice et la manifestation de la vérité ;

Que ce droit est d'ailleurs toujours subordonné au pouvoir discrétionnaire du président, dans l'exercice duquel la défense trouve sa garantie ;

Par ces motifs, rejette comme mal fondées les conclusions de Godefroy, et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 25 novembre 1899 expulsant l'accusé Davout dit Cailly.

Statuant sur les réquisitions de M. le procureur général, après avoir entendu Davout dit Cailly en ses explications, Me Ménard et Me Falateuf, avocats, en leurs moyens de défense en faveur de l'accusé, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu qu'à l'audience de samedi 25 du courant l'accusé Davout dit Cailly a, malgré les observations réitérées du président, persisté à troubler l'audience et à mettre obstacle au cours de la justice par de bruyantes interruptions et par des interpellations adressées aux membres de la Cour ;

Qu'il y a lieu par suite de lui faire application des art. 10 et 9, § 2 de la loi du 9 septembre 1835, ainsi conçus : [suit le texte de l'article] ;

Attendu toutefois qu'aux termes de l'art. 32 de la loi du 10 avril 1889 les dispositions du Code d'instruction criminelle et de toutes autres lois d'instruction criminelle qui ne sont pas contraires à ladite loi, sont appliquées à la procédure s'il n'en est autrement ordonné par le Sénat ;

Que la Cour usant des dispositions dudit article décide qu'il y a lieu de limiter la durée de l'expulsion qui va être prononcée ;

Par ces motifs, ordonne que l'accusé Davout, dit Cailly, sera immédiatement emmené de l'audience et reconduit en prison ; fixe à deux audiences, y comprise celle de ce jour, la durée de cette expulsion ; et ordonne, en outre, qu'après chacune de ces audiences, il lui sera, par le greffier de la Cour, donné lecture du procès-verbal des débats et qu'il lui sera signifié copie des réquisitions du ministère public ainsi que des arrêts rendus par la Cour.

Arrêt du 27 novembre 1899 rejetant les conclusions de la défense tendant à dire que ceux des membres de la Haute-Cour qui n'auraient pas pris part à la délibération tenue en chambre du Conseil à l'audience publique du samedi 25 courant ne pourraient pas concourir au jugement.

Statuant sur les réquisitions de M. le procureur général, tendant à l'irrecevabi-

lité des conclusions prises par les accusés Barillier, Baillière, de Sabran-Pontevès, Jules Guérin, de Bourmont, André Buffet, Dubuc, baron de Vaux, Brunet, Godefroy et Poujol dit de Fréchencourt,

Après avoir entendu Me Antoine Faure en sa plaidoirie au nom de tous les accusés signataires des conclusions et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que les conclusions des accusés ci-dessus indiqués tendent à dire et juger que ceux des membres de la Haute-Cour qui n'auraient pas pris part à la délibération tenue en chambre du Conseil à l'issue de l'audience publique du samedi 25 courant, ne pourraient pas concourir au jugement ;

Attendu que ces conclusions sont irrecevables ; attendu, en effet, qu'elles reposent sur une allégation dont la preuve ne saurait être admise sans violer le secret des délibérations ;

Par ces motifs déclare Barillier, Baillière, de Sabran-Pontevès, Jules Guérin, de Bourmont, André Buffet, Dubuc, baron de Vaux, Brunet, Godefroy et Poujol dit de Fréchencourt, non recevables en leurs conclusions ; rejette lesdites conclusions et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 27 novembre 1899 rejetant des conclusions de l'accusé Guérin réclamant l'audition d'un témoin.

Statuant sur les conclusions prises par Guérin ; après avoir entendu Me Ménard, conseil de l'accusé, en ses observations et M. le procureur général en ses conclusions, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que les conclusions de Guérin tendent à ce que la Haute-Cour ordonne qu'il sera posé au témoin Mallet, malgré le refus du président, trois questions précitées aux dites conclusions ;

Attendu que ces conclusions sont irrecevables, parce que leur adoption porterait atteinte au pouvoir discrétionnaire du président ;

Par ces motifs, déclare Guérin non recevable en ses conclusions, les rejette et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 29 novembre 1899 condamnant l'accusé Barillier pour injures aux membres de la Haute-Cour.

Statuant sur les réquisitions de M. le procureur général, après avoir entendu l'accusé Barillier en ses observations et Me Quentin, son conseil, en ses moyens de défense, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu qu'au cours de la présente audience, et au moment où l'on procédait sur l'ordre du président, à l'évacuation d'une tribune dans laquelle s'était produite une manifestation, l'accusé Barillier s'est levé et se tournant vers les membres de la Haute-Cour a dit, en s'adressant à eux : « C'est honteux, ce sont ceux-là qui font du train. — C'est une honte ! » ;

Attendu que ces expressions : « Ce sont ceux-là qui font du train » s'appliquaient bien aux membres de la Cour ;

Attendu que pour les propos « C'est honteux, c'est une honte », Barillier prétend qu'ils s'adressaient aux gardes qui faisaient évacuer la tribune, et qui auraient employé, suivant lui, des violences ou des brutalités à l'égard de deux dames âgées ;

Attendu que cette explication ne saurait être accueillie ; qu'il est constant, en effet, que les gardes dont il s'agit, n'ont pas eu recours aux moyens indiqués par Barillier, et qu'ils se sont bornés à inviter, à plusieurs reprises, les personnes qui occupaient la tribune à exécuter l'ordre du président ;

Attendu, en conséquence, que les propos ci-dessus spécifiés adressés aux membres de la Haute-Cour dans l'exercice de leurs fonctions tendent à inculper leur honneur et leur délicatesse, et qu'ils constituent par suite le délit prévu et puni par l'art. 222 du Code pénal ;

Attendu, toutefois, qu'il y a lieu de modérer la peine par application de l'article 463 du même Code ;

Vu les art. 222 et 463 du Code pénal ainsi conçus : [suit le texte des articles] :

Par ces motifs, déclare Barillier coupable du délit ci-dessus spécifié, le condamne à un mois d'emprisonnement et aux dépens de l'incident.

Arrêt du 1er décembre 1899 repoussant les conclusions déposées au nom de l'accusé Guérin à la suite de la demande du procureur général tendant à ce qu'il lui fût donné acte qu'il entendait renonçer à l'audition des neuf derniers témoins à charge.

Statuant sur les réquisitions prises par M. le procureur général à l'audience d'hier et par les conclusions prises à la même audience par l'accusé Guérin ; après avoir entendu M. le procureur général en ses conclusions, l'accusé Guérin en ses observations et Me Ménard, son conseil, en sa plaidorie, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que M. le procureur général a déclaré renoncer à l'audition de neuf témoins cités par l'accusation et a demandé qu'ils ne soient pas entendus ;

Attendu que la défense demande au contraire leur audition ;

Attendu qu'il appartient, soit au président en vertu de son pouvoir discrétionnaire, soit à la Haute-Cour en cas de contestation, de décider que tels et tels témoins sur tels ou tels faits ne seront pas entendus quand il apparaît que leur déposition est de nature à prolonger les débats sans donner lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats ;

Attendu que les témoins dont il s'agit ont été cités par le ministère public relativement aux faits qui se sont produits rue de Chabrol et qu'il ne paraît pas utile d'entendre à cet égard de nouveaux témoins de l'accusation ;

Attendu, d'ailleurs, qu'il ne peut être porté atteinte aux droits de la défense par l'adoption des réquisitions du ministère public ;

Qu'en effet ces droits ont pour garantie le pouvoir discrétionnaire du président et l'autorité souveraine de la Haute-Cour qui conserve le droit de s'éclairer à tous moments, chaque fois qu'elle le juge utile pour la manifestation de la vérité.

Par ces motifs, déclare que les témoins Pébosc, Beckel, Bellat, Blusset, Michel Eugène, Hilson, Guicheteau, Potier et Godet, cités à la requête de M. le procureur général, ne seront pas entendus ; déclare Guérin mal fondé en ses conclusions, l'en déboute et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 1er décembre 1899 statuant sur les réquisitions du ministère public tendant à l'expulsion de l'accusé Buffet (1).

Arrêt du 2 décembre 1899 rejetant des conclusions de l'accusé Guérin réclamant un arrêt des débats.

Statuant sur les conclusions prises par l'accusé Guérin et tendant à ce qu'il soit sursis aux débats jusqu'à ce qu'il ait pris dans l'intérêt de sa défense telle mesure qu'il appartiendra ; après avoir entendu ledit accusé en ses observations ; M. le procureur général en ses conclusions, et Me Thiéblin, avocat commis d'office, en sa plaidoirie ; et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

(1) Les motifs sont les mêmes que ceux de l'arrêt précité du 25 novembre 1899 expulsant l'accusé Cailly. — La peine prononcée contre Buffet est l'expulsion pour huit audiences.

Attendu que dès qu'il a été informé de la retraite de Mes Ménard et Faye, avocats, précédemment chargés de la défense de l'accusé, le président a aussitôt commis d'office Me Thiéblin pour assister ce dernier à l'audience de ce jour ;

Que l'accusé ne saurait donc prétendre qu'il n'est plus assisté d'aucun conseil, ni s'en prévaloir pour obtenir le sursis qu'il sollicite ;

Par ces motifs, déclare l'accusé Guérin mal fondé en ses conclusions ; l'en déboute, et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 6 décembre 1899 rejetant des conclusions de Dubuc tendant à ce qu'un des témoins soit tenu de révéler la source de ses renseignements.

Statuant sur les conclusions prises à l'audience d'hier par l'accusé Dubuc ; après avoir entendu Me Esvain, conseil de l'accusé, en sa plaidoirie, et M. le procureur général en ses conclusions, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que les conclusions (susénoncées) tendent à ce que M. Hennion, commissaire de police spécial attaché à la Sûreté générale, soit tenu de révéler la source des renseignements par lui fournis à l'audience d'hier, au cours de sa déposition devant la Haute-Cour ; que le témoin s'est refusé à répondre aux questions qui lui ont été adressées à cet égard par la défense, en se retranchant derrière le secret professionnel ;

Attendu que, si tout témoin doit fournir son témoignage sur les faits dont la preuve est recherchée par la justice, la loi détermine certaines exceptions qui, par des considérations d'ordre public permettent au témoin de s'abstenir ;

Attendu qu'il a le droit et le devoir de ne donner aucune explication sur la provenance d'indications dont il n'aurait eu connaissance qu'à raison de sa profession et qui ne lui auraient été révélées qu'à titre confidentiel ;

Attendu que, dans ces conditions, un commissaire de police qui se refuse sur les questions de la défense à divulguer les noms des personnes qui lui ont communiqué les renseignements qu'il donne à la justice invoque à bon droit l'obligagation du secret professionnel dont il n'appartiendrait même pas à la Cour de le délier ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'il ne saurait être interdit au témoin Hennion de faire état dans sa déposition des renseignements recueillis par lui, sous le sceau du secret, dans l'exercice de ses fonctions et dont l'appréciation souveraine appartient à la Cour ;

Par ces motis, déclare Dubuc mal fondé en ses conclusions tant principales que subsidiaires ; l'en déboute et ordonne qu'il soit passé outre aux débats.

Arrêt du 6 décembre 1899 prononçant la suspension de Me Hornbostel comme coupable d'injures envers la Haute-Cour.

Statuant sur les réquisitions prises à l'audience d'hier par M. le procureur général contre Me Hornbostel, avocat de l'accusé Baillière ; après avoir entendu M. le procureur général en ses réquisitions, Me Hornbostel en ses observations et Me Falateuf, plaidant pour son confrère, en ses moyens de défense, et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu qu'au cours de l'audience d'hier, Me Hornbostel, après avoir formulé une question qu'il demandait au président de la Haute-Cour de poser à un témoin, s'est écrié : « Les hurlements des sénateurs ne m'empêcheront pas de faire mon devoir ! » ;

Qu'invité à retirer ces expressions offensantes pour les membres de la Haute-Cour, il a déclaré à plusieurs reprises n'avoir rien à retirer ;

Attendu qu'il s'est ainsi écarté du respect dû aux membres de la haute juridiction devant laquelle il exerçait sa profesion, et qu'il a, par suite, gravement

manqué aux devoirs que lui imposait le serment professionnel par lui prêté; qu'il y a donc lieu de faire application à Me Hornbostel des dispositions de l'art. 18 de l'ordonnance du 20 novembre 1822, lequel est ainsi conçu : « Les peines de discipline sont : l'avertissement, la réprimande, l'interdiction temporaire, la radiation du tableau ; l'interdiction temporaire ne peut excéder la durée d'une année » ;

Par ces motifs, prononce contre Me Hornbostel la peine de l'interdiction de la profession d'avocat pendant trois mois à compter de ce jour, le condamne aux dépens de l'incident.

Arrêt du 11 décembre 1899 prononçant l'expulsion des accusés Davout dit Cailly, Brunet et Dubuc, et condamnant Davout dit Cailly pour outrages aux membres de la Haute-Cour (1).

Arrêt du 13 décembre 1899 rejetant les conclusions prises par plusieurs accusés et tendant à la confrontation de plusieurs témoins.

Statuant sur les conclusions des accusés de Fréchencourt, comte de Bourmont, Godefroy, Guérin, André Buffet et de Pontevès de Sabran ; après avoir entendu Me Boullay, avocat de la défense en sa plaidoirie, et M. le procureur général en ses conclusions; et après en avoir délibéré, conformément à la loi;

Attendu que les trois témoins dont il s'agit, Lépine, Puybaraud et colonel Monteil, ont été entendus dans leurs dépositions ;

Que chacun d'eux s'est expliqué de la manière la plus complète et qu'ils ont tous les trois répondu à de nombreuses questions posées tant à la demande de la défense qu'à celle du ministère public ;

Attendu qu'en refusant dans ces circonstances la confrontation entre les témoins demandée par les accusés ci-dessus dénommés, le président n'a fait qu'user du droit que lui confère l'art. 270 du Code d'instruction criminelle ;

Qu'il n'apparaît pas d'ailleurs que cette confrontation qui tendrait à prolonger les débats pût donner lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats, pour la manifestation de la vérité ;

Par ces motifs, déclare les accusés de Fréchencourt, comte de Bourmont, Godefroy, Guérin, André Buffet et de Pontevès de Sabran mal fondés dans leurs conclusions, les en déboute, et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 13 décembre 1899 rejetant des conclusions de la défense tendant au rappel à la barre d'un témoin non entendu dans une audience précédente.

Statuant sur les conclusions de l'accusé Poujol dit de Fréchencourt ; après avoir entendu Me Jacquier, avocat de l'accusé en sa plaidoirie et M. le procureur général en ses conclusions ; et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu qu'à l'audience du lundi 11 décembre, le témoin comte de Dion, cité à la requête de la défense, invité à prêter le serment prescrit par l'art. 317 C. inst. crim., a déclaré ne consentir à le prêter que sous une condition expressément déterminée par lui ;

Que, mis de nouveau en demeure de se conformer sans réserves aux prescriptions formelles de la loi, il a persisté dans la même attitude et qu'invité alors par le président à se retirer, il l'a fait aussitôt sans protestation ni observation ;

Attendu que tous les termes de la formule du serment sont sacramentels et

(1) Cet arrêt est conçu en termes identiques à ceux précités des 25 novembre et 1er décembre 1899. Il fixe la durée de cette expulsion : en ce qui concerne Davout dit Cailly à toutes les audiences, jusqu'au moment où commencera le réquisitoire de M. le procureur général ; en ce qui concerne Brunet, à quatre audiences, et, en ce qui concerne Dubuc, à deux audiences.

qu'aucun des témoins régulièrement cités et notifiés soit par le ministère public, soit par la défense, ne peut être en aucun cas entendu dans sa déposition, s'il n'a préalablement prêté, sans condition ni réserve, le serment exigé par la loi ;

Que c'est donc à bon droit que dans ces circonstances, le président de la Haute-Cour a invité le témoin de Dion à se retirer, sans l'admettre à faire sa déposition ;

Qu'il n'échet pas, par suite, pour la Cour d'ordonner une nouvelle comparution dudit témoin, lequel doit demeurer écarté du débat ;

Par ces motifs, déclare Poujol dit de Fréchencourt mal fondé en ses conclusions ; l'en déboute ; et ordonne qu'il soit passé outre aux débats.

Arrêt du 25 décembre 1899 rejetant des conclusions des accusés Guérin et Ballière, tendant à ce qu'il soit posé certaines questions à un témoin.

Statuant sur les conclusions prises à l'audience d'avant-hier, 14 du courant, par les accusés Guérin et Baillière ; après avoir entendu Me Bertron, avocat de Baillière, plaidant pour lui et pour Guérin ; et M. le procureur général en ses conclusions ; et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu qu'en refusant, à l'audience d'avant-hier, 14 du courant, de poser au témoin Henri de Rochefort les questions visées dans les conclusions de Guérin et de Baillière, le président n'a eu en vue que de rejeter des débats des éléments qui tendraient à les prolonger, sans donner lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats ;

Que le président n'a fait par suite que se conformer au devoir qui lui est imposé par l'art. 270 du Code d'instruction criminelle ;

Par ces motifs, déclare les accusés Guérin et Baillière mal fondés dans leurs conclusions ; les en déboute ; et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 20 décembre 1899 condamnant à l'emprisonnement et à l'expulsion l'accusé Déroulède reconnu coupable d'outrages envers les membres de la Haute-Cour (1).

Arrêt du 20 décembre 1899 rejetant des conclusions de la défense relatives à l'absence des membres de la Haute-Cour.

Statuant sur les conclusions prises, à l'audience d'hier, par l'accusé Guérin ; après avoir entendu à la même audience Me Ménard, conseil de l'accusé, en sa plaidoirie ; et M. l'avocat général Fournier, en ses conclusions ; et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que les conclusions dont il s'agit tendaient à ce que la séance fût suspendue, à raison de ce que les sénateurs qui avaient répondu à l'appel nominal n'auraient pas été constamment présents à l'audience ;

Attendu que si l'art. 16 de la loi du 10 avril 1889 a prescrit qu'il serait procédé à un appel nominal, au commencement de chaque audience, aucune autre disposition de la même loi n'a imposé l'obligation de constater la présence continue de tous les membres de la Haute-Cour, dans la salle des séances, pendant la durée des audiences ;

Qu'il a, d'ailleurs, été expressément entendu, lors de la discussion de la loi devant le Sénat, que les absences momentanées que pourraient faire les juges, au cours des audiences, ne sauraient avoir pour conséquence de les empêcher de concourir au jugement ;

(1) L'arrêt déclarant M. Déroulède coupable d'outrages envers les membres de la Haute-Cour, le condamne à deux ans d'emprisonnement, dit que la détention préventive ne sera pas déduite de la durée de la peine qui vient d'être prononcée et fixe la durée de son expulsion à toutes les audiences jusqu'au réquisitoire du procureur général.

Attendu que, par suite, les conclusions de Guérin doivent être déclarées irrecevables ;

Par ces motifs, déclare Guérin non recevable en ses conclusions ; les rejette et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 20 décembre 1899 rejetant des conclusions de l'accusé Guérin tendant à ce que soit exclu des délibérations un sénateur qui s'était absenté de l'audience.

Statuant sur les conclusions prises à l'audience d'hier par l'accusé Guérin ; après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que les conclusions sus-énoncées tendent à ce qu'il soit donné acte à l'accusé de l'absence d'un sénateur nommément désigné et à ce que la Haute-Cour décide, en outre, par application de l'art. 16 de la loi du 10 avril 1889, que le sénateur dont il s'agit ne pourra plus prendre part à ses délibérations ultérieures ;

Attendu que si cet article a imposé aux membres de la Haute-Cour l'obligation d'être présents à toutes les audiences pour pouvoir concourir au jugement, il ne renferme aucune disposition permettant d'exclure des délibérations un juge qui, au cours d'une audience, se serait momentanément absenté ;

Qu'il n'échet pas en conséquence de donner acte à l'accusé Guérin d'un fait qui, dans les conditions où il se serait produit, ne constituerait pas une violation de la loi ;

Que, par suite, il y a lieu de déclarer irrecevables les conclusions de Guérin ;

Par ces motifs, déclare Guérin non recevable en ses conclusions ; les rejette ; et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 20 décembre 1899 ordonnant la disjonction de l'affaire Marcel Habert dans le procès actuel.

Statuant tant sur la requête de Marcel Habert que sur les conclusions de Baillière et Barillier ; après après avoir entendu Mes Chenu et Bertron, conseils desdits accusés, en leurs plaidoiries ; et M. le procureur général en ses réquisitions ; et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que l'accusé Marcel Habert, absent depuis le commencement des poursuites, s'est présenté seulement à la date d'hier, 19 décembre, et avant que la procédure de contumace suivie contre lui ait été menée à fin ;

Attendu qu'il demande, par sa requête, à être conduit à l'audience et que sa cause soit jointe à celle des autres accusés, pour être, sur le tout, statué par un seul et même arrêt ;

Attendu que Baillière et Barillier, dans leurs conclusions, se joignent à Marcel Habert pour protester contre toute disjonction, et demandent qu'il soit jugé avec eux ;

Attendu qu'il y a lieu de statuer par un seul et même arrêt sur les requêtes et conclusions susénoncées ;

Attendu que Marcel Habert n'est pas, il est vrai, en état de contumace, mais que sa comparution avant l'expiration des délais fixés par les art. 465 et suiv. du Code d'instruction criminelle n'a eu d'autre effet que de l'affranchir des conséquences légales auxquelles l'aurait exposé la procédure de contumace en cours contre lui ;

Qu'elle ne lui donne pas le droit d'intervenir dans des débats auxquels la Haute-Cour a déjà consacré 35 audiences en son absence ;

Attendu, au surplus, que la jonction demandée aurait pour conséquence manifeste de retarder la solution du procès et d'obliger la Cour à recommencer des

débats, contrairement à l'intérêt des autres accusés, comme à celui de la bonne administration de la justice ;

Par ces motifs, joint les requête et conclusions susvisées ; déclare Marcel Habert mal fondé en sa requête. la rejette en conséquence ; déclare Baillière et Barillier également mal fondés en leurs conclusions, les en déboute ; et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 20 décembre 1899 rejetant les conclusions de Guérin relatives à la confrontation de certains témoins (1).

Arrêt du 20 decembre 1899 rejetant des conclusions de Guérin tendant à la confrontation de certains témoins (2).

Arrêt du 26 décembre 1899 prononçant l'expulsion des accusés Buffet et Cailly (3)

Arrêt du 26 décembre 1899, rejetant des conclusions de l'accusé Brunet, tendant à l'audition de plusieurs témoins (4).

Arrêt du 26 décembre 1899 rejetant les conclusions de plusieurs accusés réclamant l'audition comme témoin de M. Marcel Habert.

Statuant par un seul et même arrêt, tant sur les réquisitions de M. le procureur général que sur les conclusions prises par les accusés Ballière et Barillier, et sur celles prises par les accusés Godefroy, Poujol dit de Fréchencourt, de Bourmont et baron de Vaux ; après avoir entendu M. le procureur général en ses réquisitions et Mes Boullay et Quentin, conseils des accusés, en leurs plaidoiries ; et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que les conclusions des accusés tendent à ce que, contrairement aux réquisitions du ministère public, Marcel Habert soit entendu comme témoin dans le débat actuellement en cours ;

Attendu que Marcel Habert a été, en même temps que tous les autres accusés, présents ou absents, renvoyé devant la Haute-Cour pour complot contre la sûreté intérieure de l'Etat, par arrêt de la Commission d'instruction, siégeant comme chambre des mises en accusation, en date du 30 octobre dernier ;

Que cet arrêt qui n'était susceptible d'aucun recours est, par suite, devenu définitif, à sa date, et qu'il a acquis immédiatement l'autorité de la chose jugée, à l'égard de tous les accusés, y compris Marcel Habert lui-même ;

Attendu que si l'absence prolongée et la récente comparution de ce dernier n'ont pas permis de l'admettre dans le débat en cours depuis plus d'un mois contre les autres accusés, il n'en demeure pas moins compris dans la même accusation, et que, par suite, il serait contraire à tous les principes qu'il pût servir de témoin soit à charge, soit à décharge, à l'égard de ses coaccusés ;

Par ces motifs, dit que Marcel Habert ne sera pas entendu comme témoin ; déclare, en conséquence, les accusés Baillière, Barrillier, Godefroy, Poujol dit de Fréchencourt, de Bourmont et baron de Vaux mal fondés en leurs conclusions ; les en déboute ; et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

(1) Cet arrêt, motivé comme celui du 13 décembre 1899, repousse la demande de confrontation des témoins Lesbres et Morinaud.

(2) Cet arrêt, motivé comme le précédent, refuse la confrontation des témoins Mallet et Moureau.

(3) Cet arrêt dit que l'expulsion durera, pour M. Cailly, jusqu'à la fin des débats ; et pour M. Buffet, aussi jusqu'à la fin des débats, mais avec sursis pendant la plaidoirie de son avocat, et faculté pour lui d'assister ce jour-là à l'audience.

(4) Cet arrêt décide que les témoins Bailly, Debange, Bouvatier, Hervagault, Fournier et Laya ne seront pas entendus dans leurs dépositions.

Arrêt du 27 décembre 1899 qui disjoint la cause de MM. de Chevilly, Poujol dit de Fréchencourt, Baillière, de Bourmont, Brunet et Davout dit Cailly, prononce leur acquittement et ordonne leur mise en liberté immédiate.

Statuant sur les réquisitions de M. le procureur général ; après avoir entendu M. le procureur général en ses réquisitions, et Mes Tézenas, Jacquier, Normant et Jacquemont, conseils des accusés ci-après dénommés, qui ont déclaré, au nom de leurs clients, s'en rapporter à justice ; et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu qu'au cours de son réquisitoire, M. le procureur général a déclaré abandonner l'accusation contre de Chevilly, Poujol dit de Fréchencourt, Baillière, de Bourmont, Brunet et Davout dit Cailly, et que ces réquisitions tendent à ce que la cause de ceux-ci soit disjointe de celle de leurs autres coaccusés et que leur acquittement soit immédiatement prononcé ;

Attendu qu'il résulte des débats qu'il n'y a pas charges suffisantes contre lesdits accusés ;

Qu'il y a lieu au surplus, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'ordonner, dès maintenant, la disjonction demandée, ainsi que l'acquittement des accusés au profit desquels elle est sollicitée ;

Par ces motifs, dit que la cause des accusés de Chevilly, Poujol dit de Fréchencourt, Baillière, de Bourmont, Brunet et Davout dit Cailly est et demeure disjointe de celle de leurs coaccusés, qui restent seuls retenus au procès ; renvoie les accusés susnommés des fins de la poursuite, sans dépens ; et ordonne qu'ils soient mis en liberté immédiate s'ils ne sont retenus pour autres causes.

Arrêt du 29 décembre 1899 rejetant des conclusions de Guérin réclamant la communication d'un dossier étranger au procès en cours.

Statuant sur les conclusions prises à l'audience du 26 du courant par l'accusé Guérin ; après avoir entendu Guérin en ses observations et Me Ménard, son conseil, en sa plaidoirie ; et M. le procureur général en ses réquisitions ; et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu qu'au cours de la déposition du témoin Mallet, le président ayant refusé, contrairement à la demande de Guérin, de poser audit témoin des questions relatives à l'existence et au fonctionnement d'un syndicat d'accapareurs de pétrole, Guérin se pourvut contre cette décision et soumit à la Cour des conclusions tendant à ce qu'elle voulût bien ordonner que ces questions fussent posées ;

Attendu que par arrêt du 28 novembre dernier la Cour a rejeté les conclusions de Guérin et décidé que les questions qui en faisaient l'objet ne seraient pas posées au témoin Mallet ;

Attendu qu'ordonner aujourd'hui la communication du dossier demandé, ce serait revenir indirectement, sans que rien le pût justifier, sur une décision qui a eu pour effet d'exclure des débats un élément qui les eût prolongés sans donner lieu d'espérer plus de certitude dans les résultats ;

Attendu, au surplus, que le dossier dont il s'agit est relatif à une affaire qui concerne des tiers et à laquelle Guérin est personnellement étranger ;

Par ces motifs, déclare Guérin mal fondé dans ses conclusions, l'en déboute ; décide qu'il ne lui sera pas donné communication du dossier relatif aux poursuites contre un syndicat d'accapareurs de pétrole, et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 4 janvier 1900 prononçant : 1° l'acquittement de Godefroy, de Pontevès de Sabran, de Ramel, Moisson de Vaux, Barillier et Dubuc et 2° la condamnation de Buffet, Déroulède et Guérin.

La Haute-Cour,

Statuant par un seul et même arrêt, tant sur les réquisitions de M. le procureur général que sur les conclusions précédemment prises par l'accusé Guérin, et tendant à la disjonction des crimes et délits retenus comme connexes par l'arrêt de renvoi du 10 octobre 1899 ;

Après avoir entendu M. le procureur général en ses réquisitions, les défenseurs des accusés présents et les accusés eux-mêmes, lesquels ont été entendus les derniers en leurs plaidoiries et moyens de défense ; et après en avoir délibéré conformément à la loi :

I. — En ce qui concerne les accusés Godefroy, de Pontevès de Sabran, de Ramel, Moisson de Vaux, Barillier et Dubuc :

Attendu qu'il n'existe pas contre eux preuve suffisante qu'ils se soient rendus coupables du crime de complot qui leur est reproché ;

Déclare lesdits Godefroy, de Pontevès de Sabran, de Ramel, Moisson de Vaux, Barillier et Dubuc acquittés de l'accusation portée contre eux et ordonne qu'ils soient immédiatement remis en liberté s'ils ne sont retenus pour autre cause ;

II. — En ce qui concerne les accusés Buffet, Déroulède, de Lur-Saluces (contumace) et Guérin :

Attendu qu'il résulte de l'information et des débats la preuve que lesdits accusés ont, en 1898 et 1899, sur le territoire de la République, notamment à Paris, concerté et arrêté avec une ou plusieurs personnes un complot ayant pour but de détruire ou changer le gouvernement ;

Qu'il en résulte également la preuve que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution ;

III. — En ce qui concerne l'accusé Guérin :

Attendu que les faits visés par lui dans ses conclusions susénoncées ont été reconnus connexes au crime de complot par l'arrêt de renvoi rendu par la commission d'instruction ;

Attendu que les faits dont il s'agit se rattachent d'une manière certaine au crime de complot susénoncé, qu'ils avaient pour but d'assurer l'impunité de son auteur, que c'est donc avec raison que ces faits ont été déclarés connexes ;

Attendu, en ce qui concerne la tentative d'homicide volontaire sur des agents de la force publique, qu'il n'existe pas contre Guérin preuve suffisante qu'il se soit rendu coupable de ce crime ;

Mais attendu qu'il résulte de l'information et des débats la preuve qu'il a : 1° à Paris, en 1899, détenu sans y être légalement autorisé des armes et des munitions de guerre ou un dépôt d'armes ; 2° à Paris, en août et septembre 1899, outragé par paroles, gestes ou menaces les agents de la force pnblique dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ; et 3° aux mêmes lieu et dates, attaqué avec violences et voies de fait les agents de la force publique agissant pour l'exécution des lois ;

Attendu que les circonstances atténuantes ont été déclarées en faveur de Buffet, Déroulède, de Lur-Saluces (contumace) et Guérin ;

Déclare lesdits Buffet, Déroulède, de Lur-Saluces (contumace) et Guérin coupables du crime de complot prévu et puni par l'article 89, paragraphes 1 et 2 du Code pénal ;

Déclare Guérin mal fondé dans ses conclusions tendant à la disjonction des crimes et délits retenus comme connexes par l'arrêt de renvoi, l'en déboute et, statuant en conséquence, sur les faits dont il s'agit ;

Déclare Guérin acquitté du crime de tentative d'homicide volontaire;

Le déclare au contraire coupable : 1° du délit de détention sans autorisation d'armes et munitions de guerre ou d'un dépôt d'armes, prévu et puni par les articles 3 et 4 de la loi du 24 mai 1834 ; 2° du délit d'outrages envers des agents, prévu et puni par l'article 224 du Code pénal; 3° du délit d'attaque avec violences et voies de fait envers des agents de la force publique, prévu et puni par l'article 212 du Code pénal ;

Déclare enfin qu'il existe des circonstances atténuantes en faveur de Buffet, Déroulède, de Lur-Saluces (contumace) et Guérin.

Arrêt du 4 janvier 1900 portant application de la peine à l'encontre de Buffet, Déroulède et Guérin.

Vu l'arrêt rendu le 20 octobre 1899 par la Chambre d'accusation de la Haute-Cour de justice, lequel ordonne la mise en accusation et le renvoi devant la Haute-Cour de justice de :

1° Buffet (Anne-Joseph-Paul-André), né le 10 mars 1857, à Paris, fils de Louis-Joseph et de Louise-Marie-Pauline Tarjet, avocat, domicilié à Paris, rue du Bac, 97, détenu;

2° Déroulède (Paul-Marie-Joseph) né le 2 septembre 1846, à Paris, fils de Joseph et de Marie-Amélie-Eveline-Caroline Aujion, homme de lettres, député, domicilié à Paris, avenue Kléber, 108, détenu;

3° Guérin (Jules-Napoléon), né le 14 septembre 1860, à Madrid (Espagne), fils de Pierre et d'Augustine Symian, publiciste, domicilié à Paris, rue de Chabrol, 51, détenu.

Vu l'acte d'accusation dressé le 4 novembre 1899 par le procureur général contre les susnommés ;

Vu les exploits en date du 4 novembre 1899 portant signification desdits arrêts et actes d'accusation auxdits accusés;

La Haute-Cour,

Statuant sur les réquisitions de M. le procureur général ;

Après avoir entendu M. le procureur général en ses réquisitions, les conseils des accusés et les accusés eux-mêmes, lesquels ont été entendus les derniers, en leurs observations sur l'application de la peine ;

Et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que des déclarations contenues au précédent arrêt de la Haute-Cour, en date de ce jour, il résulte que les accusés Buffet, Déroulède et Guérin sont coupables d'avoir en 1898 et 1899, sur le territoire de la République, concerté et arrêté, avec plusieurs personnes, un complot ayant pour but de détruire ou de changer le gouvernement avec cette circonstance que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution ;

Que ces faits constituent le crime prévu par l'art. 89 § 1 du Code pénal;

Attendu qu'il résulte encore dudit arrêt que Guérin seul s'est en outre, en 1899, à Paris, rendu coupable des délits :

1° De détention sans autorisation d'armes et de munitions de guerre ou d'un dépôt d'armes;

2° D'outrages par paroles, gestes ou menaces envers des agents de la force publique dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions;

3° D'attaques avec violences et voies de fait envers des agents de la force publique agissant pour l'exécution des lois;

Délits prévus et punis par les art. 3 et 4 de la loi du 24 mai 1834, 224, 209 et 212 du Code pénal;

Attendu toutefois qu'aux termes de l'art. 365 du Code d'instruction criminelle,

en cas de conviction de plusieurs crimes ou délits la peine la plus forte sera seule prononcée;

Que la peine la plus forte est celle qui résulte de l'art. 89 du Code pénal;

Attendu que par le même arrêt la Haute-Cour a déclaré les circonstances atténuantes en faveur de chacun des trois accusés;

Qu'il y a lieu par suite de modérer la peine par application des dispositions de l'art. 463 du Code pénal;

Vu, en conséquence, les articles 89 § 1 et 463 du Code pénal;

Ensemble les articles 30 et 32 du même Code, l'art. 4 de la loi du 24 mai 1834;

Lesquels articles sont ainsi conçus [suit le texte];

Vu encore la disposition des art. 368 du Code d'instruction criminelle, 55 du Code pénal et 9 de la loi du 22 juillet 1867;

La Haute-Cour,

Faisant application aux accusés des dispositions de loi dont il vient d'être donné lecture;

Condamne Buffet (Anne-Joseph-Paul-André) à la peine du bannissement pendant dix années;

Condamne Déroulède (Paul-Marie-Joseph) à la peine du bannissement pendant dix années;

Condamne Guérin (Jules-Napoléon) à la peine de la détention pendant dix années;

Et, après en avoir spécialement délibéré, dit qu'il n'y a lieu de prononcer contre Buffet, Déroulède et Guérin l'interdiction édictée par l'article 19 de la loi du 27 mai 1885;

Prononce la confiscation des armes et munitions saisies au domicile de Guérin;

Condamne solidairement Buffet, Déroulède et Guérin aux frais envers l'Etat, à l'exception de ceux qui ont éte exclusivement exposés à raison de la tentative d'assassinat pour laquelle Guérin a été acquitté; lesdits frais liquidés à la somme totale de 24.466 fr. 25 centimes; plus 25 francs pour droits de poste;

Fixe au minimum la durée de la contrainte par corps;

Ordonne que le présent arrêt sera exécuté à la diligence de M. le procureur général, imprimé, publié et affiché partout où besoin sera, et ordonne qu'il sera notifié sans délai aux accusés par le greffier de la Haute Cour.

Arrêt du 4 janvier 1900 portant condamnation de de Lur-Saluces.

Vu l'arrêt rendu le 30 octobre 1899 par la Chambre d'accusation de la Haute-Cour de justice, lequel ordonne la mise en accusation et le renvoi devant la Haute Cour de justice de :

De Lur-Saluces (Eugène-Henri-Marie) né le 24 août 1852, à Sauternes, arrondissement de Bazas (Gironde), fils de Romain-Bertrand et de Thérèze de Castellane, sans profession, ayant demeuré à Paris, 1, avenue de Tourville, en fuite;

Vu l'acte d'accusation dressé le 4 novembre 1899 par le procureur général et l'exploit portant signification au susnommé desdits arrêt et acte d'accusation et constatant qu'il n'a pu être saisi;

Vu l'ordonnance de déchéance rendue par le président de la Haute-Cour le 15 novembre 1899;

Vu le procès-verbal en date du 19 novembre 1899 constatant les publications et affiches de ladite ordonnance;

La Haute-Cour,

Statuant sur les réquisitions de M. le procureur général, après avoir entendu M. le procureur général en ses réquisitions et après en avoir délibéré conformément à la loi,

Attendu que la procédure de contumace suivie contre de Lur-Saluces est régulière ;

Attendu que, de la déclaration contenue au précédent arrêt de la Haute-Cour en date de ce jour, il résulte que de Lur-Saluces est coupable d'avoir, en 1898 et 1899, sur le territoire de la République, notamment à Paris, concerté et arrêté avec une ou plusieurs personnes un complot ayant pour but de détruire ou de changer le gouvernement, avec cette circonstance que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution ;

Que ces faits constituent le crime prévu par l'article 89 paragraphe 1er du Code pénal;

Attendu que par le même arrêt la Cour a déclaré les circonstances atténuantes en faveur de l'accusé ; qu'il y a lieu par suite de modérer la peine par application des dispositions de l'article 463 du même code;

Vu lesdits articles 89 et 463 du Code pénal; ensemble l'article 32 du même Code [suit le texte des articles] ;

Faisant application des dispositions desdits articles, condamne de Lur-Saluces (Eugène-Henri-Marie) à la peine du bannissement pendant dix années;

Et, attendu que le susnommé est contumace ;

Vu l'article 472 du Code d'instruction criminelle, ordonne qu'extrait du présent arrêt sera dans les trois jours adressé au directeur des domaines et de l'enregistrement du domicile du contumace;

Vu encore les dispositions de l'article 368 du Code d'instruction criminelle;

Condamne de Lur-Saluces aux frais envers l'Etat, solidairement avec Buffet, Déroulède et Guérin, condamnés par arrêt de la Haute-Cour de justice en date de ce jour, lesdits frais liquidés à la somme de 24.466 francs 25 centimes ; plus 25 francs pour le droit de poste; et seul aux frais du présent arrêt liquidé à la somme de 1.670 fr. 40 centimes;

Ordonne que le présent arrêt sera rendu public dans la formule et dans les termes prescrits par la loi du 2 janvier 1850 et exécuté à la diligence du procureur général.

Arrêt du 20 février 1900 déclarant incompétents pour juger Marcel Habert les sénateurs élus postérieurement à la convocation de la Haute-Cour.

Statuant par un seul et même arrêt, tant sur les réquisitions de M. le procureur général que sur les conclusions prises par l'accusé Marcel Habert ;

Après avoir entendu M. le procureur général en ses réquisitions ; Me Chenu, conseil de l'accusé, en sa plaidoirie, et l'accusé lui-même en ses observations, et après avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu qu'en édictant dans son article 12 que « le Sénat peut être constitué en cour de justice par un décret du Président de la République rendu en conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat contre la sûreté de l'Etat », la loi du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics n'a eu pour but que d'attribuer juridiction au Sénat en pareille matière, et que, par le paragraphe final de ce même article, elle a laissé à une loi postérieure le soin de déterminer le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction et le jugement ;

Attendu que la loi faite en exécution de ces prescriptions et qui porte la date du 10 avril 1889 n'a dans aucune de ses dispositions, pas plus du reste que la loi du 16 juillet 1875 elle-même, subordonné la compétence de la Haute-Cour à la condition qu'elle serait composée de la totalité des membres du Sénat ;

Qu'elle a, au contraire édicté des dispositions dont l'application a précisément pour effet de restreindre, sans limitation aucune, le nombre des juges, dans certains cas déterminés ;

Que c'est ainsi, notamment, qu'aux termes du paragraphe final de son art. 2, « les sénateurs élus postérieurement au décret de convocation ne pourront connaître des faits incriminés » ;

Attendu que la Haute-Cour ayant été convoquée par décret du 4 septembre 1899, les sénateurs élus postérieurement à cette date, et, en particulier, ceux qui ont été élus lors du renouvellement triennal, le 28 janvier dernier, sont incompétents ;

Attendu qu'il n'y a lieu de faire, à cet égard, aucune distinction entre les sénateurs élus pour la première fois et les anciens sénateurs qui ont été réélus ;

Que la nouvelle investiture résultant, pour ces derniers, de leur réélection ne les rattache, en effet, par aucun lien, à l'investiture précédente, et qu'en réalité les uns comme les autres ne font actuellement partie du Sénat qu'en vertu d'un mandat qui leur a été conféré à une date postérieure au décret de convocation de la Haute-Cour ;

Attendu que, de ce qui précède, il résulte que la Haute-Cour, exclusivement composée de sénateurs élus antérieurement au 4 septembre 1899, demeure compétemment saisie de l'affaire suivie contre l'accusé Marcel Habert ;

Attendu qu'aux termes de l'article 16 de la loi précitée du 10 avril 1889, « les sénateurs qui n'auront pas été présents à toutes les audiences ne pourront pas concourir au jugement » ;

Attendu qu'au cours des débats précédemment suivis contre les accusés Buffet, Déroulède, Guérin et autres, un certain nombre de sénateurs qui avaient été présents à la première audience, celle du 18 septembre, n'ont pas assisté à une ou plusieurs des audiences subséquentes et qu'il n'ont pu, par conséquent, concourir au jugement desdits accusés ;

Mais, attendu que, par suite de l'arrêt de disjonction du 20 décembre dernier, il n'a encore été institué jusqu'ici aucun débat à l'égard de Marcel Habert ;

Que l'affaire le concernant se présente entière devant la Haute-Cour et qu'elle doit être reprise dans l'état où elle se trouvait après sa mise en accusation ;

Qu'il suffit dès lors que les juges compétents pour en connaître aient été présents à l'audience du 18 septembre dernier sans qu'il y ait à rechercher s'ils ont assisté à toutes les audiences du procès précédemment suivi par les autres accusés ;

Par ces motifs : dit que les sénateurs élus ou réélus lors du renouvellement triennal, le 28 janvier 1900, ne pourront connaître de l'affaire suivie contre Marcel Habert ; déclare Marcel Habert mal fondé en toutes ses autres fins et conclusions, l'en déboute ; se déclare compétente ; dit, en conséquence, qu'il n'y a pas lieu de recourir à un nouveau décret de convocation ; dit que tous les sénateurs élus antérieurement au 4 septembre 1899, qui ont été présents à l'audience du 18 du même mois, connaîtront de ladite affaire et seront tenus de siéger ; et ordonne qu'il sera passé outre aux débats.

Arrêt du 23 février 1900 portant condamnation de Marcel Habert.

Statuant sur les réquisitions de M. le procureur général, après avoir entendu M. le procureur général en ses réquisitions ; Me Chenu, conseil de l'accusé, en sa plaidoirie et l'accusé lui-même lequel a été entendu le dernier en ses moyens de défense ; et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu qu'il résulte de l'information et des débats la preuve que Marcel Habert a, en 1898 et 1899, sur le territoire de la République, notamment à Paris, concerté et arrêté avec une ou plusieurs personnes un complot ayant pour but de détruire ou de changer le gouvernement ; qu'il en résulte également la preuve que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution ;

Attendu que les circonstances atténuantes ont été déclarées en faveur de l'accusé ;

Déclare ledit Marcel Habert coupable du crime de complot prévu et puni par l'article 89 § 1er du Code pénal et déclare en outre qu'il existe des circonstances atténuantes en faveur dudit accusé.

Arrêt du 23 février 1900 portant application de la peine à Marcel Habert.

Vu l'arrêt rendu le 30 octobre 1899 par la Chambre d'accusation de la Haute-Cour de justice, lequel ordonne la mise en accusation et le renvoi devant la Haute-Cour de justice de :

Habert (Henri-Ernest-Marcel), né le 20 septembre 1862 à Montfort l'Amaury, arrondissement de Rambouillet (S.-et-O.) fils de François-Henri et d'Anne-Marie-Marguerite-Adèle Collet, avocat, député, demeurant à Nanterre, avenue de Rueil, 33 ; détenu ;

Vu l'acte d'accusation dressé le 4 novembre 1899 par le procureur général contre le susnommé ;

Vu les exploits en date des 4 et 27 novembre 1899 portant signification desdits arrêt et acte d'accusation audit accusé ;

La Cour,

Statuant sur les réquisitions de M. le procureur général ; après avoir entendu M. le Procureur général en ses réquisitions ; Me Chenu, défenseur de l'accusé et l'accusé lui-même lequel a été entendu le dernier, en leurs observations sur l'application de la peine ; et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Attendu que des déclarations contenues au précédent arrêt de la Cour en date de ce jour, il résulte que l'accusé Marcel Habert est coupable d'avoir en 1898 et 1899 sur le territoire de la République, notamment à Paris, concerté et arrêté avec plusieurs personnes, un complot ayant pour but de réduire ou de changer le gouvernement avec cette circonstance que ledit complot a été suivi d'actes commis ou commencés pour en préparer l'exécution ;

Vu, en conséquence, lesdits articles lesquels sont ainsi conçus [suit le texte des articles] ;

Vu encore les dispositions des art. 368 du Code d'instruction criminelle et 9 de la loi du 22 juillet 1867 sur la contrainte par corps ;

La Cour,

Faisant application à l'accusé Marcel Habert des dispositions de la loi, le condamne à la peine du bannissement pendant cinq années, et, après en avoir spécialement délibéré, dit qu'il n'y a lieu de prononcer contre lui l'interdiction édictée par la loi du 27 mai 1885 ;

Le condamne aux frais envers l'Etat solidairement avec Buffet, Déroulède et Guérin, condamnés pour le même crime par arrêt de la Cour en date du 4 janvier dernier ; lesdits frais liquidés à la somme totale de de 24.470 fr. 25 cent.; plus 25 fr. pour droits de poste ;

Le condamne seul aux frais du présent arrêt liquidés à la somme de 3.459 fr. 35 cent. ;

Fixe au minimum la durée de la contrainte par corps ;

Ordonne que le présent arrêt sera exécuté à la diligence de M. le procureur général, imprimé, publié et affiché partout où besoin sera, et ordonne qu'il sera notifié sans délai à l'accusé par le greffier de la Cour.

CHRONIQUE POLITIQUE

ITALIE

(1899).

Sommaire. — 1. Le Parlement et le ministère Pelloux au commencement de l'année 1899. — 2. Question de l'amnistie. — 3. La conférence internationale pour la paix et le Vatican. — 4. L'accord commercial entre l'Italie et la France. — 5. Le voyage royal en Sardaigne. — 6. La question chinoise et la crise ministérielle. — 7. Second ministère Pelloux. M. Sonnino. — 8. Démission de M. Zanardelli, président de la Chambre. — 9. Irritation de l'extrême gauche contre le ministère. Tumultes parlementaires. — 10. Déclarations de M. Visconti-Venosta sur la politique extérieure. — 11. Obstruction de l'extrême gauche contre les *mesures politiques*. Excès du parti socialiste. Lacunes du règlement de la Chambre. — 12. Décret-loi relatif aux *mesures politiques*. Clôture de la session. — 13. Elections partielles administratives. Les partis populaires. — 14. Tranquilité du pays pendant l'été. — 15. Procès motivé par le renversement des urnes à la Chambre des députés. — 16. Discours des chefs de l'opposition. — 17. Ouverture de la nouvelle session parlementaire. Discours du trône. — 18. Election de M. Colombo à la présidence de la Chambre. — 19. Présentation du décret-loi. — 20. Recherche des assassins du commandeur Notarbatolo. — Accusations portées contre un député. — 21. Déposition du général Mirri ministre de la guerre dans le procès. Sa démission. — 22. Question de la marine de guerre. — 23. Question de l'armement de l'armée. — 24. Critiques adressées au ministère de l'instruction publique. — 25. M. Pelloux et son administration de l'intérieur. M. Bonassi au ministère de grâce et de justice. — 26. Situation réciproque de la majorité et de l'opposition.

Le Parlement et le ministère Pelloux. — Je terminais la chronique de l'année écoulée par ces paroles : « Bien des gens disent que M. Pelloux restera longtemps président du Conseil des ministres, mais qu'il devra changer beaucoup de ses collègues. » C'est ce qui est arrivé. Le premier ministère Pelloux avait un défaut d'origine, celui de n'être point homogène ; il renfermait des hommes d'une valeur indiscutable, mais qui ne pouvaient marcher d'accord. Aussi était-ce un ministère principalement et essentiellement négatif, ayant seulement pour programme la défense des institutions, l'abandon des moyens employés par le ministère Rudini pour le gouvernement du pays, et rien autre chose. Cela, assurément, a suffi pendant quelques mois à rassurer le pays, mais ne pouvait suffire toujours. Il fallait que le ministère s'affermît en présentant un ensemble de propositions propres à mettre en évidence ses idées relativement aux finances, à l'administration, aux graves problèmes de la vie publique, suivant la promesse qui en avait été faite dans le discours de la Couronne. Sur ces divers points commençait le désaccord.

Les centres et la droite devaient former la base parlementaire du cabinet ; mais ces partis ne pouvaient se plier à ce qu'on appelait la « finance démocratique » de MM. Vacchelli et Cariano ; à peine pouvaient-elles accepter les désirs de vaste réforme agraire de M. Fortis. D'autre part, en

abandonnant ces hommes politiques, M. Pelloux était sûr de perdre l'appui de plusieurs députés influents du centre gauche et de la gauche constitutionnelle. De là pour la Chambre un sentiment de malaise qui lui interdisait presque tout travail profitable ; de là aussi, les vagues bruits de crise qui s'élevaient de temps en temps, l'incertitude dans les discussions et les votes contradictoires, au moins en apparence. Une chose aussi contribuait à rendre la situation plus difficile : M. Pelloux n'a ni facilité dans la parole, ni pratique parlementaire. Il dirigeait et dirige très bien le ministère de l'intérieur, où il donne à tous les fonctionnaires l'exemple d'un travail assidu joint à l'honnêteté et à la fermeté dans sa ligne de conduite ; ce à quoi beaucoup d'hommes politiques devenus ministres ne les avaient certainement pas habitués. A la Chambre, il n'est pas à sa place pour tenir tête aux orateurs de l'opposition et principalement à ceux de l'extrême gauche. Or, la majorité étant devenue plus homogène depuis la dernière crise ministérielle, cet inconvénient est devenu moins grave ; antérieurement il risqua plusieurs fois de mettre en péril l'existence du ministère.

Au Sénat il existait contre le ministère un mécontentement assez fort, et en partie justifié; c'est ce qui apparut clairement lorsque les budgets des ministères de grâce et justice et de l'instruction publique y vinrent en discussion : l'organisation de chacun d'eux avait été augmentée par des décrets royaux. La commission des finances du Sénat, examinant le budget du ministère de grâce et justice, déplora hautement ce fait et proposa un ordre du jour de blâme. Le Président du conseil dut intervenir et promettre l'élaboration ultérieure d'un projet de loi ; ce fut seulement après cette promesse que la commission consentit à retirer son ordre du jour qui aurait été certainement voté par la majorité du Sénat ; la tempête fut ainsi apaisée.

Du mécontentement se manifesta également au Sénat contre le ministre de l'instruction publique à cause de la façon dont il dirigeait l'administration de son département. D'autre part, à la Chambre, le même ministre se heurta à une forte opposition motivée sur ce fait qu'à la fin de l'année 1898 il avait accordé à l'internat tenu et dirigé par les jésuites à Mondragone, dans la province de Rome, une situation identique à celle des établissements du gouvernement en ce qui concerne les études et les examens. Le fait vint en discussion à la Chambre dans les premiers jours de février ; M. Baccelli, après avoir d'abord déclaré qu'il avait cédé aux prières de beaucoup de députés de tous les partis, dut reconnaître son erreur et promettre de retirer le décret attaqué, ce qu'il fit en effet. La Chambre lui reprocha, en outre, d'autres faits. Des tumultes plus ou moins graves s'étaient produits en diverses universités ; les plus graves avaient eu lieu à l'école vétérinaire de Naples où le ministre avait ordonné l'inscription comme étudiant d'une personne qui n'avait pas les titres voulus. Le directeur s'était refusé à l'inscrire et avait offert sa démission ; le ministre avait répondu en le destituant pour désobéissance à des ordres reçus ; mais, en présence de l'effet produit par les désordres des étudiants, il se présenta à la Chambre comme le gardien de la discipline et de l'ordre et sut se faire applaudir par une majorité de députés absolument incompétente en matière d'instruction publique.

II. Question de l'amnistie. — La question de l'amnistie a continué à agiter le pays, bien que, par divers décrets partiels, le Roi eût notablement diminué le nombre des incarcérés. De nombreuses pétitions présentées à la Chambre en faveur de l'amnistie complète vinrent en discussion au commencement de février. L'extrême gauche aurait voulu que la Chambre forçât le gouvernement à l'accorder ; plusieurs députés de la gauche constitutionnelle et du centre auraient voulu que le ministre promît de la soumettre le plus tôt possible à S. M. le Roi. M. Pelloux, établissant que l'amnistie était une prérogative royale et que tout vote de la Chambre à ce sujet aussi bien que toute promesse du gouvernement responsable auraient constitué une pression sur l'esprit du souverain, combattit les ordres du jour, tant de l'extrême gauche que de la gauche constitutionnelle et du centre; finalement, la Chambre lui donna raison. Depuis lors, le Roi, en différentes occasions, a fait de sa prérogative un très large usage dont il sera question plus loin.

III. La conférence internationale pour la paix et le Vatican. — La circulaire du chancelier russe Mouravief, invitant au nom du Tsar les Etats à une conférence internationale pour le désarmement et la réglementation du droit de la guerre, fut accueillie avec plaisir en Italie, bien qu'on ne crût point qu'elle pût produire d'effets utiles, au moins immédiats. Mais un doute s'étant élevé sur la question de savoir si le Pape pouvait aussi être invité à cette conférence, cela suffit pour alarmer l'opinion publique, qui s'arrêta à l'idée que, si le Pape était invité à la conférence, l'Italie devait s'abstenir d'y prendre part, et même au risque de rester diplomatiquement isolée. Le gouvernement, sans donner en apparence trop d'importance à la question soulevée, sut la résoudre avec une grande habileté et obtint l'exclusion du Pape, malgré les efforts en sens contraire faits par la diplomatie du Vatican et par le Pontife lui-même auprès des gouvernements des principaux Etats d'Europe.

IV. L'accord commercial entre l'Italie et la France. — Le 25 janvier commença à la Chambre la discussion des conventions douanières entre la France et l'Italie : elle fut longue et laborieuse. Quelques orateurs estimaient que, l'Italie ayant actuellement surmonté la crise qui résulta de la rupture des relations commerciales, le nouvel accord ne présentait pas pour elle de grands avantages. D'autres orateurs exprimèrent la crainte que cet accord, tout en ne nous assurant pas de sérieux avantages économiques, eût pour résultat de diminuer notre indépendance dans les rapports internationaux. Après un discours éloquent de M. le ministre Fortis et les déclarations franches et explicites des autres ministres un ordre du jour du député Pinchia, accepté par le gouvernement, et qui emportait approbation du rapport lui-même, fut voté par 226 voix contre 34. Quelques jours après, l'accord était aussi approuvé par le Sénat à une imposante majorité. En fait, cette convention n'est pas très avantageuse aux industries italiennes, mais elle est favorable à l'agriculture de quelques provinces du Midi et de la Sardaigne ; elle méritait pour cela d'être acceptée ; de plus, comme le disait très bien M. Fortis, ce traité était « l'oc-

casion de rapports plus cordiaux, de relations commerciales plus actives, d'amitié mieux sentie avec un grand pays, notre voisin, avec lequel nous désirions vivement maintenir de bons rapports ».

V. Le voyage royal en Sardaigne. — Le voyage du Roi et de la Reine en Sardaigne eut lieu au printemps. Cette île, très fertile en produits agricoles et miniers, a une population clairsemée par rapport à son territoire; ses routes et ses voies ferrées sont insuffisantes et mal entretenues ; ses communications avec le continent sont très difficiles et, de plus, la « Malaria » s'y fait sentir en plusieurs points.

Lorsque, dans les premières années du XVIII° siècle, la Sardaigne devint une possession de la maison de Savoie, elle se trouvait déjà dans de très mauvaises conditions,résultant surtout de l'oppression féodale.Charles-Emmanuel introduisit quelques réformes ayant pour objet d'adoucir les plus grands inconvénients du régime féodal. Lorsque l'invasion française obligea la famille royale de Savoie à se réfugier en Sardaigne, elle y trouva hospitalité et fidélité dans toutes les classes du peuple sarde qui fit pour ses souverains les plus grands sacrifices. Pendant le temps que la maison régnante resta en Sardaigne, les maux de l'île furent quelque peu adoucis, spécialement par Charles-Félix qui aimait beaucoup les Sardes. A la chute de Napoléon, la maison de Savoie retourna précipitamment à Turin et l'île fut négligée, comme le furent, du reste, les provinces continentales elles-mêmes. A l'avènement de Charles-Albert qui, avant de devenir roi constitutionnel, fut un prince grand ami des réformes, on améliora l'administration de tout l'Etat, y compris la Sardaigne. On établit des lois d'ordre économique et financier qui placèrent le pays de pair avec les Etats les mieux organisés de l'Europe. Depuis 1848 jusqu'à nos jours, la Sardaigne a certainement profité des institutions libres et de la nouvelle vie sociale et politique de l'Italie ; sa situation s'est améliorée, mais non autant qu'on aurait pu l'espérer, et si, assurément, l'inertie et la nonchalance des Sardes concoururent à empêcher une amélioration notable, il est, d'autre part, impossible de nier que le Parlement et le gouvernement d'Italie se sont peu inquiétés de l'île et de ses besoins. Aussi souffrit-elle beaucoup de chaque crise financière et économique qui sévit en Italie et la population dont le caractère répugne à l'émigration, fut en proie à une grande misère; en quelques endroits, la famine même sévit. La sûreté publique devait naturellement en éprouver le contre-coup : le brigandage se répandit dans les campagnes, qu'il devint difficile et dangereux de parcourir ; les petits villages n'offraient aucune sécurité. Pendant ce temps le gouvernement central expédiait en Sardaigne, comme en disgrâce, ses plus mauvais fonctionnaires. Tout cela aggravait les maux de l'île et empêchait l'Etat d'exercer sa fonction de tuteur et protecteur du droit et du bien-être de chacun.

Beaucoup de ministres avaient promis de pourvoir aux besoins de la Sardaigne, mais aucun ne tint sa promesse. Les choses en étaient venues à ce point que le Roi ne pouvait visiter l'île (c'était la seule partie du royaume dans laquelle il n'eût point passé depuis son avènement) parce que le gouvernement responsable, ayant toujours laissé inexaucés les

vœux légitimes des Sardes, craignait que le souverain n'y rencontrât pas ces réceptions enthousiastes auxquelles il est habitué lorsqu'il se rend en quelque partie du territoire de l'Etat. M. Pelloux, sans faire à la Sardaigne de grandes promesses, en prit à cœur les destinées et commença par envoyer dans les deux préfectures de l'île (Cagliari et Sassari) deux excellents fonctionnaires, le commandeur Ciuffelli, préfet à Cagliari, et le commandeur Cassis, préfet à Sassari, avec la mission précise de rétablir la sûreté publique et de remettre l'ordre dans les administrations locales. Les deux préfets s'étant mis à l'œuvre réussirent à remettre promptement toute chose en état ; ils surent faire renaître la confiance dans le gouvernement, si bien que, dans les premiers jours d'avril, le couple royal put visiter la Sardaigne, accueilli avec un enthousiasme indescriptible par ces bonnes populations qui maintenant attendent avec tranquillité la réalisation des promesses d'améliorations économiques faites par les ministres.

VI. La question chinoise et la crise ministérielle. — Le malaise et la discorde intestine qui existaient dans le ministère firent éclater subitement, vers la fin d'avril, la crise qui couvait depuis longtemps. Les interpellations sur la question chinoise furent l'occasion de la rupture. Lorsque l'Allemagne et les autres grandes puissances voulurent obtenir des concessions de la Chine, notre ministre des affaires étrangères, M. l'amiral Canevaro, commença des pourparlers tendant à ce qu'il fût aussi concédé à l'Italie d'occuper des territoires et de nouer des relations commerciales avantageuses avec le grand empire asiatique, mais ses propositions ne furent pas acceptées. Le ministre d'Italie en Chine, commandeur De Martino, interprétant mal les ordres du ministère, précipita les choses et adressa au gouvernement chinois un *ultimatum* avec menace de faire occuper la baie de San-Men par les marins de l'escadre qui croisait dans les mers de l'Extrême-Orient. L'amiral Canevaro désavoua notre ambassadeur et le rappela, et les choses restèrent en suspens. Mais un grand mécontentement s'éleva dans la Chambre et dans le pays contre le ministre, que les uns accusaient de n'avoir pas eu assez de hardiesse et d'avoir humilié l'Italie en l'exposant à un refus du gouvernement chinois, tandis que les autres lui reprochaient de chercher de nouvelles aventures coloniales au moment où l'Italie avait besoin de se resserrer dans ses frontières pour consolider son bien-être économique. Le ministre des affaires étrangères se défendit mal ; celui de la marine, M. l'amiral Palumbo, ne sut pas donner des explications suffisantes relativement à l'achat fait par lui d'un croiseur construit en Angleterre pour le compte de la Chine ; enfin le ministère, craignant d'être battu, offrit, le 3 mai, sa démission, qui fut acceptée le lendemain par le Roi, lequel chargea immédiatement M. Pelloux de former le nouveau cabinet.

VII. Second ministère Pelloux. M. Sonnino. — Ce nouveau cabinet fut formé le 14 mai, et l'on vit tout de suite que les éléments dominants en venaient de la droite et du centre droit. Trois des anciens ministres y demeurèrent : M. *Pelloux* au ministère de l'intérieur et à la présidence du conseil ;

M. *Baccelli* à l'instruction publique et M. *Lacava* aux travaux publics ; tous les autres ministres furent remplacés : M. *Vacchelli*, au ministère du Trésor, par M. *Boselli*, député ; M. *Carcano*, aux finances, par M. *Carmine*, député ; M. *Fortis*, au ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, par M. *Salandra* ; M. *Nasi*, au ministère des postes et télégraphes, par M. le *marquis de San-Giuliano* ; l'amiral *Palombo*, au ministère de la marine, par l'amiral *Bettolo* ; le général *San-Marzano*, au ministère de la guerre, par le général *Mirri* ; M. *Finochiaro-Aprile*, au ministère de grâce et justice, par le sénateur *comte Adeodato Bonasi*, et enfin l'amiral *Canevaro*, au ministère des affaires étrangères, par M. *Visconti-Venosta*. La retraite de M. Fortis déplut à tout le monde. On aurait moins regretté la retraite de MM. Baccelli et Lacava. Le nouveau ministère Pelloux apparaissait incontestablement meilleur que le précédent. Le député Salandra est l'un des rares députés versés dans les matières économiques et administratives ; les députés Boselli (déjà deux fois ministre) et Carmine sont des parlementaires influents, et jouissant d'une réputation de grande expérience dans les questions financières ; le ministre de la marine, M. l'amiral Bettolo, vieux parlementaire, est l'un de nos marins les plus estimés ; le général Mirri, ancien soldat de Garibaldi, était un nouveau dans la vie politique, mais jouissait d'une grande réputation dans l'armée. Le marquis de San-Giuliano est un homme instruit, bon orateur. La nomination du comte Adeodato Bonasi, professeur de droit constitutionnel et administratif dans les Universités de Modène et de Pise, produisit une très bonne impression ; il était, il y a peu de temps, président de section au Conseil d'Etat ; il fut sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur dans le premier ministère Crispi et, pendant le second ministère de cet homme d'Etat, ayant été envoyé comme commissaire royal à Milan, sa conduite y fut remarquée. M. *Visconti-Venosta* est entouré de l'estime universelle ; son passé politique lui assure la vénération des Italiens, mais on craint que son âge avancé ne lui permette point de diriger notre politique étrangère avec le soin et la décision qui serait nécessaire. Quelques-uns des nouveaux sous-secrétaires d'Etat représentent de vraies valeurs politiques ; spécialement le député Pietro Bertolini, sous secrétaire à l'intérieur, qui vient dernièrement de publier sur *le Gouvernement local en Angleterre* un livre qui a été fort loué et le député Guido Fusinato, sous-secrétaire aux affaires étrangères, l'un des meilleurs professeurs de droit international, à l'Université de Turin.

Parmi les chefs de parti à la Chambre, le seul qui, avec beaucoup d'intelligence et de bonne volonté, ait aidé M. Pelloux dans la formation du nouveau cabinet, fut M. *Sonnino*. Le nouveau cabinet compta ainsi plusieurs amis intimes, personnels et politiques, de M. Sonnino, comme MM. Salandra et Bertolini, d'autres qui furent ses collègues au gouvernement et lui restèrent fidèles, comme MM. Boselli et San-Giuliano. M. Baccelli demeura au ministère et personne n'y entra qui lui fût décidément opposé. Et de plus, à la Chambre, M. Sonnino, avec son autorité parlementaire incontestée, a toujours jusqu'à présent donné son concours au ministère et l'a même plusieurs fois sauvé. Aussi, a-t-on pu dire que le

sècond ministère Pelloux était un ministère Sonnino sans Sonnino. Mais pourquoi cet homme d'Etat sur lequel tant de personnes placent de grandes espérances, n'a-t-il pas voulu assumer la responsabilité du gouvernement ? Pour le comprendre, il faut savoir que M. Sonnino a un programme politique bien clair et bien précis dans toutes ses parties, et qu'il veut, lorsqu'il arrivera au Gouvernement, le réaliser intégralement; c'est pour cela qu'il ne consentira à être ministre que lorsqu'il sera certain d'être libre et de ne point rencontrer d'obstacles. Il n'est point pressé : il est jeune et peut attendre son heure, qui viendra certainement.

VIII. Démission de M. Zanardelli, président de la Chambre. — La composition du nouveau ministère impliquant une nouvelle prédominance décidée des droites et du centre, amena M. Zanardelli à se ranger nettement dans l'opposition et, par suite, à donner sa démission de président de la Chambre. En agissant ainsi, M. Zanardelli avait l'espérance de pouvoir réunir sous sa direction la gauche constitutionnelle, l'extrême-gauche et les mécontents qu'avait faits l'issue de la crise, puis, avec cette troupe nombreuse et compacte, de livrer bataille au nouveau ministère, de le mettre de suite en minorité et de recevoir du Roi le mandat de pourvoir à sa succession. Mais l'opposition n'était pas assez nombreuse pour vaincre et, en tout cas, ne serait point pliée à le reconnaître pour chef en le désignant comme président d'un futur cabinet ; d'autre part aussi, le'xtrême-gauche dans laquelle prédominent les républicains et les socialistes, ne peut être, et ne sera pas, de longtemps encore, un parti de gouvernement, et par conséquent ne peut être comptée comme faisant partie d'une majorité constitutionnelle qui a ses chefs dans le ministère.

Avec quelques hésitations, le ministère se décida à presenter, comme son candidat à la présidence, M. Chinaglia, ancien influent député vénitien, qui avait déjà et bien fait ses preuves comme vice-président. M. Chinaglia fut élu le 30 mai par 223 voix ; M. Zanardelli en obtint de l'opposition 193 ; il y eut 16 bulletins blancs et 3 nuls. La majorité en faveur du candidat du gouvernement ne fut donc que de 30 voix. On pouvait la désirer plus grande, elle fut jugée suffisante pour donner autorité au nouvel élu. En tout état de choses, le ministère avait gagné sa première bataille et sa majorité était destinée à s'augmenter de tous les incertains et de ceux des députés qui, pour diverses raisons, n'aiment pas à se déclarer contre le gouvernement.

IX. Irritation de l'extrême-gauche contre le nouveau ministère. Tumultes parlementaires. — Le changement de cabinet irrita profondément l'extrême-gauche, et surtout les deux groupes républicain et socialiste. Lorsque le nouveau ministère se présenta à la Chambre, M. Colajanni (socialiste), parlant sur les communications faites par le gouvernement attaqua M. Crispi au sujet de sa politique africaine ; le vieil homme d'Etat prononça seulement quelques paroles pour sa défense, et déclara qu'il n'avait jamais pensé à occuper Massouah ; qu'il avait dû, en arrivant au gouvernement, accepter le fait accompli de l'occupation et que, même pendant son dernier ministère il n'avait point poussé à la guerre avec l'Abyssinie ; que,

lorsque cette guerre fut devenue inévitable, il aida le plus possible le général Barattieri, sans jamais lui avoir donné ordre de livrer bataille. A ces paroles, écoutées attentivement par la Chambre entière, les républicains et les socialistes, craignant que M. Crispi qu'ils haïssent et craignent ne fût applaudi, se levèrent en l'accablant de telles injures que le président fut obligé de suspendre la séance.

A la reprise, la discussion ne put continuer parce que les socialistes, et spécialement M. Ferri, se répandirent en injures atroces contre l'armée. Ceci se passait le 26 mai ; dans la séance suivante, M. Pelloux protesta contre les injures adressées à l'armée ; les socialistes recommencèrent leurs cris ; les députés quittant leurs bancs se précipitèrent menaçants les uns contre les autres et la séance dut encore être suspendue. A la reprise, M. Pelloux, chaudement applaudi par les trois quarts de la Chambre, adressa à l'armée son salut et ses félicitations ; M. Ferri tenta d'expliquer les paroles prononcées de façon qu'elles ne parussent plus offensantes. Ce même jour on arrêta que l'on commencerait le 1er juin la discussion des « mesures politiques », c'est-à-dire des projets de loi qui, par suite des douloureux événements de 1898, devaient modifier les règles en vigueur sur le droit de réunion, le droit d'association, la liberté de la presse et ceux des services publics (postes, télégraphes, chemins de fer, etc.) que l'on voulait soustraire à tout danger de désorganisation pouvant être amenée par le personnel inférieur qui y était employé.

X. Déclarations de M. Visconti-Venosta sur la politique extérieure. — Le 31 mai, M. Visconti-Venosta exposa à la Chambre les intentions du gouvernement relativement aux affaires de Chine. Il affirma que l'unique but de l'Italie était de nouer avec ce pays des relations commerciales et promit qu'on n'effectuerait aucune occupation territoriale sans en avoir d'avance donné communication à la Chambre.

Ces déclarations du ministre des affaires étrangères indiquaient clairement que le second cabinet Pelloux suivait une politique un peu différente de celle du premier et cela paraissait montrer chez le chef du gouvernement et ses collègues, MM. Baccelli et Lacava, une contradiction avec eux-mêmes. L'opposition le fit bien ressortir ; cependant l'ordre du jour accepté par le gouvernement, fut voté par 238 voix, contre 139 et 8 abstentions. La majorité ministérielle s'était ainsi accrue et avait atteint le chiffre de 99 voix. Le ministère se trouvait consolidé ; il devenait évident que les *Mesures politiques* seraient approuvées.

XI. Obstruction de l'extrême-gauche contre les « mesures politiques ». Excès du groupe socialiste. Lacunes du règlement de la Chambre. — Pour empêcher ce résultat, l'extrême-gauche décida, le 1er juin, d'avoir recours à l'obstructionnisme. Vingt de ses membres devaient continuellement assister à chaque séance de la Chambre, et proposer à chaque instant des amendements ; les discours qu'ils prononceraient pour les soutenir devaient être très longs ; pour chaque vote enfin devait être réclamé l'appel nominal.

L'obstruction parlementaire et les mesures politiques feront l'objet de travaux spéciaux, destinés à cette *Revue* ; c'est pourquoi il n'y a pas lieu

d'insister ici. Il suffit de dire que les mesures politiques furent présentées en juin 1898 par le ministère Rudini, acceptées, avec des modifications qui en atténuaient la gravité, par le premier cabinet Pelloux ; qu'elles avaient été amplement discutées par la Chambre avec le système des trois lectures et que la discussion générale avait été, dès le 25 février, close par un vote favorable (166 pour, 89 contre, 14 abstentions). Le 4 mars suivant, par 310 voix contre 93, la Chambre elle-même approuvait le passage à la seconde lecture. La commission nommée pour examiner ces mesures les avait encore modifiées et atténuées, de telle manière qu'en fin de compte il ne s'agissait que de modifications nécessaires tout à la fois à la garantie de l'ordre et à la défense de la liberté. Ce fut contre ce projet de la commission, accepté dans ses parties essentielles par le gouvernement, que se déchaîna le système de l'obstruction.

Le règlement de la Chambre des députés ne renferme pas de sanctions pénales contre ceux des représentants qui troublent les discussions ; le pouvoir du président est plus moral qu'effectif.

Les socialistes, qui réussirent en cette occasion à entraîner les républicains et les radicaux, usèrent alors de l'obstruction, contre laquelle ne sut pas se défendre la majorité, privée d'un guide sage et énergique, et inhabile par suite à profiter de sa force numérique pour fatiguer ses adversaires ou leur imposer sa volonté. La faiblesse de notre organisation parlementaire apparut alors. Le président de la Chambre, M. Chinaglia, n'était point homme à s'imposer par la force de l'esprit ou par le prestige d'anciens grands emplois publics bien remplis. La douceur de son caractère reculait devant l'emploi des mesures de rigueur et par-dessus tout se refusait à assumer la responsabilité de rétablir, fût-ce même en sortant du règlement, l'ordre dans l'assemblée. Le président du Conseil, M. Pelloux, n'appartenait pas à la chambre élective; ce n'était point un chef de parti ; d'autre part, étant sans facilité de parole, il ne pouvait guider la discussion, maintenir ferme la majorité et lui imposer la sacrifice de supporter l'obstructionnisme jusqu'à ce que l'extrême gauche se fût fatiguée, ou enfin de la pousser, par une résolution subite, à modifier le règlement. En outre, nos coutumes parlementaires sont telles que les anciens députés croiraient offenser la tradition en adoptant des mesures de rigueur et que les nouveaux refusent de s'y prêter par peur de passer pour réactionnaires. Ainsi, l'obstructionnisme inventé par le groupe socialiste devait amener un trouble profond et nécessiter la suspension des travaux parlementaires.

Au demeurant les dispositions principales du règlement se prêtaient admirablement au but des obstructionnistes. Si peu de députés assistaient à la séance et si la discussion paraissait de nature à aboutir à un vote, dix députés de l'extrême gauche étaient tout prêts pour réclamer la vérification du nombre légal ; si la Chambre n'était point en nombre, la séance était levée. En outre tous les députés de l'extrême gauche s'inscrivaient pour parler; afin d'empêcher la clôture de la discussion, ils présentaient des ordres du jour, et des amendements qui, tous, devaient être développés et étudiés, et l'étaient, en effet, dans des discours très longs; la

majorité venait-elle à manifester son mécontentement, on l'irritait par des injures jusqu'à ce que l'on eût amené le président à suspendre ou à lever la séance. Le jour suivant on recommençait. Si la majorité eût été compacte, si l'opposition constitutionnelle l'eût appuyée ou tout au moins se fût gardée de paraître, par son silence, encourager les obstructionnistes, ceux-ci auraient pu être vaincus, par la patience à souffrir leurs discours jusqu'à ce qu'ils en fussent eux-mêmes fatigués, ou par la force en invoquant le règlement, comme le fit Gladstone en 1882. Mais on ne put ou l'on ne voulut faire rien de tout cela, et les obstructionnistes semblèrent victorieux, ayant contraint la Chambre à suspendre les séances, le gouvernement à proroger, par décret royal en date dn 22 juin, la session au 28 du même mois.

XII. Décret-loi relatif aux « mesures politiques ». — Clôture de la session. — Le même jour fut publié un décret royal aux termes duquel les mesures politiques qui avaient été acceptées par le gouvernement et la commission et avaient déjà implicitement reçu l'approbation de la majorité de la Chambre entreraient en vigueur le 20 juillet, même si le Parlement n'en avait pas, à cette époque, terminé la discussion. Si avant ou après l'époque fixée le Parlement les repoussait, il était entendu qu'elles se trouveraient annulées. Ce décret-loi, que l'on appela aussi *Cadenas politique* avait pour but d'obliger la Chambre à terminer la discussion et d'amener les obstructionnistes à abandonner le système adopté en leur montrant qu'il ne conduirait à aucun résultat pratique, et, en même temps, de convaincre l'opposition constitutionnelle qu'il valait mieux que les mesures préventives politiques fussent discutées pacifiquement, puisqu'on pourrait ainsi amender et atténuer leurs dispositions les plus graves, tandis que si elles n'étaient point discutées, elles entreraient en vigueur dans la forme qui agréait le plus au gouvernement et à la commission, composée en grande partie de députés ministériels.

Certainement la mesure était grave. Elle aurait été efficace si l'extrême gauche et la gauche constitutionnelle ne se fusssnt illusionnées sur les sentiments du pays. Les opposants croyaient que le pays aurait protesté contre le décret-loi et qu'il en serait résulté une agitation susceptible d'obliger le gouvernement à reculer et à se déclarer battu ; aussi résolurent-ils, les uns de persévérer dans l'obstructionnisme, les autres de le tolérer, convaincus qu'en agissant ainsi les mesures préventives ne seraient point approuvées et que le décret-loi ne pourrait être mis à exécution. Ils se trompaient. Le 28 juin la réouverture de la Chambre eut lieu ; M. Pelloux présenta le décret-loi et demanda son renvoi à la commission chargée de l'examen des mesures préventives politiques. Après une longue discussion la Chambre donna au ministère un bill d'indemnité pour ses agissements et renvoya le décret à la commission. La majorité en faveur du ministère fut de 69 voix, c'est-à-dire supérieure à toutes les prévisions. Le jour suivant, la commission déposa son rapport et le 30, on commença la discussion. A un moment donné, provoqués par l'extrême gauche, les tumultes recommencèrent. Quelques députés s'emparèrent des urnes servant au

scrutin et les renversèrent. A la suite de ces faits, dans la même soirée, le Conseil des ministres décida de demander au Roi la clôture de la session parlementaire. Le décret fut aussitôt signé et ainsi se terminèrent les séances de la Chambre.

XIII. Elections partielles administratives. Les partis populaires. — En juin et en juillet eurent lieu, dans toute l'Italie, les élections partielles administratives : la loi prescrit de renouveler tous les trois ans les conseils communaux et provinciaux. Ces élections auraient dû avoir lieu en 1898 ; M. Rudini avait fait approuver une loi par laquelle elles étaient renvoyées à l'année suivante. En 1899, les partis subversifs s'étaient reformés et réorganisés. Irrités par la lutte menée contre eux l'année précédente et encore plus par la ferme résistance opposée par M. Pelloux à leurs efforts, ils s'étaient réunis en un faisceau qui, sous le nom d'*Union des partis populaires* comprenait les radicaux, les républicains et les socialistes et visait à la conquête des communes et des provinces. Sauf dans les lieux où ils étaient absolument prépondérants, les socialistes ne tenaient pas beaucoup à faire, pour les élections administratives, une liste exclusivement composée des leurs ; ils ne voulaient surtout point se discréditer dans les administrations locales où ils auraient dû réaliser leurs amples promesses, ce qui eût été impossible ; en outre, ils n'ont point un nombre suffisant d'hommes capables pour remplir les conseils ; aussi recherchent-ils volontiers dans ces élections l'alliance des radicaux et des républicains. Ils forment avec ceux-ci une liste commune leur réservant un certain nombre de postes, et ils soutiennent cette liste. Ils arrivent ainsi à leur but qui est de faire de la propagande, d'avoir des représentants dans tous les conseils et de ne point assumer la responsabilité de l'administration, tout en se réservant pleine liberté de critique pour pouvoir toujours déclarer que, si l'on eût suivi leurs conseils, les choses auraient mieux marché. Les radicaux et les républicains, agissant seuls, n'auraient aucune force ; aussi sont-ils obligés d'accepter cette alliance qui, tout en les plaçant dans la dépendance des socialistes, leur permet d'occuper dans les administrations locales des postes que certainement ils n'auraient pas obtenus sans cela. Ce qui fait que, dans la majeure partie des communes italiennes cette *Union des partis populaires* se trouve en lutte contre les monarchistes, et avec succès en quelques endroits : les cléricaux irrités de la répression de 1898, qui avait aussi frappé leur organisation de sociétés ouvrières et de caisses rurales, n'avaient plus voulu s'unir aux monarchistes et préférèrent établir une liste exclusive. Les *partis populaires* furent vainqueurs à Milan et en quelques autres endroits où la minorité (qui doit toujours y exister, les élections administratives ayant lieu sous le régime du *vote limité*) fut occupée par les monarchistes, tandis que les cléricaux s'en trouvèrent exclus. Mais à Bologne, à Florence, à Turin et en beaucoup d'autres endroits, les monarchistes furent vainqueurs, laissant la minorité aux partis populaires, toujours à l'exclusion des cléricaux. A Brescia, où l'on avait à combattre M. Zanardelli et son parti radical-constitutionnel, les modérés et les cléricaux maintinrent

leur antique alliance et réussirent à battre si complètement leurs adversaires que M. Zanardelli lui-même, qui est incontestablement le plus illustre des Brescians vivants, ne fut nommé que parmi les élus de la minorité. A Rome, dans les temps passés, tous les libéraux, quelle que fût leur couleur politique, s'unissaient pour combattre les cléricaux ; mais depuis quelques années il n'en est plus ainsi et par suite les cléricaux constituent une forte minorité dans le conseil communal ; de sorte qu'aux élections de 1899 les libéraux s'étant divisés abandonnèrent la victoire aux cléricaux. Mais (il faut le dire à leur honneur) ceux-ci ne se montrent pas intransigeants et sont des catholiques respectueux envers le Saint-Père et désireux d'arriver à une conciliation entre la Papauté et l'Italie, plutôt que des cléricaux politiques. Dans quelques communes, comme Milan, les élections partielles rendirent nécessaire la dissolution du conseil municipal, parce que l'ancienne majorité se trouvait réduite au minimum possible et que les nouveaux élus ne se jugèrent pas assez forts pour assumer la responsabilité de l'administration. Dans le fait, le conseil municipal de Milan ayant été dissous, de nouvelles élections générales eurent lieu le 10 décembre, lesquelles, ainsi que tout le monde le prévoyait, furent une victoire complète pour le parti populaire; la minorité échut aux monarchistes et les cléricaux furent totalement exclus. En ce moment l'administration municipale de Milan est dirigée par une assemblée radicale ayant à sa tête M. Mussi, ancien et influent député de l'extrême gauche ; naturellement, ni M. Mussi, ni ses autres collègues ne sont des révolutionnaires ; ils ne sont pas même de vrais républicains et, au point de vue social, ils sont, peut-être plus, mais assurément non moins conservateurs que les monarchistes. De là résulte qu'ils ont déjà fait des mécontents dans la majorité qui les soutient, spécialement dans le groupe socialiste, au point que dans quelques votations ils se fussent déjà trouvés en minorité s'ils n'eussent eu l'aide des monarchistes.

XIV. Tranquillité du pays pendant l'été. — Après la fermeture de la Chambre, le pays demeura tranquille, bien que dans l'espoir de l'exciter contre le gouvernement, l'extrême gauche eût lancé un manifeste accusant celui-ci d'avoir violé les garanties constitutionnelles. A l'approche du péril de l'obstructionnisme, le ministère avait eu l'adresse de demander et de se faire accorder six mois d'exercice provisoire, de sorte qu'il pût administrer tranquillement. Le décret-loi entra en vigueur ; les tribunaux le déclarèrent valide et l'appliquèrent ; dernièrement sa constitutionnalité fut aussi reconnue par la Cour de cassation siégeant à Rome. Pendant l'été, on put constater dans toute la péninsule les signes évidents d'une prospérité économique renaissante : le pays, certain que l'ordre ne serait point troublé et que le gouvernement n'imposerait pas d'aggravation aux contribuables, se reprit à travailler avec sérénité et confiance.

XV. Procès motivé par le renversement des urnes a la chambre des députés. — Nous avons dit que le 30 juin, pendant la dernière séance de la Chambre, quelques députés de l'extrême gauche avaient renversé les urnes du scrutin. Ce fait, avoué par ses auteurs, qui même s'en vantaient,

était-il de nature à constituer un délit donnant lieu à des poursuites judiciaires ? Ou bien rentrait-il dans le privilège reconnu par l'art. 51 du Statut (1) ? Evidemment, cette dernière opinion n'avait pas de base juridique, car l'acte de renverser les urnes ne peut être, d'aucune façon, considéré comme se rattachant à la fonction législative des députés. Mais, se demandait-on aussi, ce fait, même réputé délictueux, ayant eu lieu dans la salle des séances de la Chambre, l'autorité judiciaire peut-elle procéder d'office, ou doit-elle attendre la plainte portée par la présidence de la Chambre elle-même ? Enfin, le fait s'étant produit dans la salle des séances, ne devait-on pas, pour procéder contre les coupables, demander l'autorisation de la Chambre elle-même ?

L'autorité judiciaire retint que le fait était délictueux comme constituant une violence ayant pour but d'empêcher l'assemblée élective de remplir sa principale fonction ; qu'aucune plainte de la part de la présidence n'était nécessaire ; enfin, que la session étant close, il n'y avait pas lieu de demander l'autorisation de procéder, puisque le privilège des députés, aux termes de l'art. 45 (1), ne s'étend qu'à la session ouverte. En conséquence, elle se déclara compétente, et renvoya les députés inculpés devant la Cour d'assises pour y être jugés. Le procès devait commencer le 30 octobre devant la Cour d'assises de Rome; mais, avant l'ouverture de l'audience, le président rendit une ordonnance portant que le décret royal convoquant le Parlement en nouvelle session pour le 14 novembre était déjà publié et que, les députés accusés se trouvant par suite couverts à nouveau par l'immunité parlementaire, il ordonnait leur mise en liberté et le renvoi des documents du procès à la Chambre des députés, pour obtenir l'autorisation régulière de procéder.

Cette ordonnance était légalement critiquable parce que le privilège de l'immunité commence avec l'ouverture de la session et non avant ; par suite, les députés ne jouissaient, jusqu'au 14 novembre, d'aucun privilège et pouvaient être jugés et condamnés dans les formes ordinaires, les privilèges ne pouvant jamais recevoir une interprétation extensive. Le président avait pensé peut-être que les défenseurs des inculpés, et les inculpés eux-mêmes auraient cherché, par tous les moyens, à traîner les choses en longueur pour arriver à la date du 14 ; qu'à cette date le procès aurait dû être suspendu ; et que même dans l'hypothèse où il eût été terminé avant ce jour, la sentence, en cas de condamnation, ne serait pas passée à l'état de chose jugée et, par suite, la Chambre serait intervenue. Si la sentence eût prononcé l'acquittement, procès et sentence n'auraient servi d'ailleurs à rien autre chose qu'à glorifier les violences des obstructionnistes. C'est pourquoi, si au point de vue juridique cette ordonnance nous paraît blâmable, elle peut, au point de vue politique, être déclarée utile ou tout au moins opportune.

(1) Art. 51 : Les sénateurs et les députés ne peuvent être recherchés au sujet des opinions émises et des votes faits par eux à la Chambre.

(1) Art. 45 : Aucun député ne peut être arrêté, hors le cas de flagrant délit, pendant le temps de la session, ni traduit en jugement en matière criminelle sans le consentement de la Chambre.

XVI. Discours des chefs de l'opposition. — Nous avons déjà dit que l'extrême gauche et l'opposition constitutionnelle avaient espéré pouvoir exciter dans le pays une certaine agitation contre le gouvernement en lui reprochant et l'accusant d'avoir, par ses actes et spécialement par le décret-loi, violé les garanties statutaires. A ces fins, pendant les vacances, les députés prononcèrent des discours et tinrent des conférences. M. Zanardelli et Giolitti se montrèrent particulièrement sévères pour le ministère ; le premier l'attaqua spécialement au sujet du décret-loi, et déclara qu'en l'appliquant la magistrature avait manqué à tous ses devoirs ; il concluait en faisant appel aux Italiens, les sommant de se lever pour la défense des grands principes libéraux ; le second soutenait que tous les hommes dévoués aux institutions devait s'unir pour combattre un ministère qui, par sa conduite réactionnaire, les mettrait en péril ; il exposa en outre les grandes lignes d'un programme démocratique de réformes administratives. On remarqua aussi une tentative de l'extrême-gauche radicale à s'affirmer comme parti de gouvernement, en se séparant des groupes républicains et socialistes. M. Sacchi, qui est depuis la mort de M. Cavallotti le député radical le plus influent, prononça divers discours ; dans le plus important, à Bologne, il disait que ses amis et lui-même devaient se mettre en état d'entrer au ministère pour appliquer leur programme de réformes politiques et sociales tout en respectant les institutions en vigueur. La tentative est remarquable, mais ne peut conduire à aucun résultat pratique ; si les radicaux se séparent des deux autres groupes de l'extrême gauche, ils demeurent à l'état de patrouille de caporaux sans soldats ; s'ils leur restent unis, la force même des choses les doit entraîner hors du cercle des institutions ; l'unique moyen de réussite pour des radicaux est de se séparer de l'extrême-gauche, de faire bande à part ou de s'inscrire à la gauche constitutionnelle, comme firent M. Fortis, M. Ferrari et tant d'autres.

Un fait d'un autre ordre devait contribuer à rendre des tumultes difficiles. On sait que la Chambre italienne avait son siège provisoire au palais de Montecitorio ; la salle, construite en fer et bois, occupait l'emplacement de la cour et depuis quelque temps déjà, on pensait à la construction d'une autre salle qui eût un autre caractère définitif. A la fin d'octobre, les questeurs de la Chambre déclarèrent qu'ils ne voulaient point assumer la responsabilité de laisser les séances, et principalement la séance royale, avoir lieu dans la salle habituelle parce qu'elle menaçait de s'écrouler. Le ministre des travaux publics envoya une commission d'inspecteurs techniques, lesquels confirmèrent l'existence et la gravité du péril. On décida alors que la séance royale d'inauguration aurait lieu dans la salle des séances du Sénat et que l'on construirait, pour les séances de la Chambre, une salle provisoire dans les locaux de la Bibliothèque, renvoyant à la Chambre elle-même toute décision concernant la salle définitive.

XVII. Ouverture de la nouvelle session parlementaire. Discours du trône. — Ce qui avait été décidé eut lieu ; la séance royale fut tenue dans la salle des séances du Sénat, très belle, mais petite. La Chambre se réunit donc dans une salle étroite, ne contenant pas même autant de sièges qu'il y a de députés, et qui n'a que de petites tribunes, ne pouvant conte-

nir que peu de personnes : dans une petite enceinte, on ne peut hurler comme dans une grande; les bruits s'amortissent nécessairement et ce qui contribue indubitablement aussi à les amortir, c'est l'absence presque totale de public.

Le discours du Roi fut très calme ; plusieurs même le jugèrent effacé et incolore et regrettèrent que, au moins dans la forme, la parole du Roi ne sonnât pas haute et forte. S. M., après avoir rappelé la responsabilité que Parlement et Gouvernement ont vis-à-vis de la nation, dit que ce n'était point le cas d'énoncer de nouveaux programmes de travaux puisque la session écoulée avait légué en héritage à la nouvelle beaucoup de projets de loi dont la discussion immédiate était nécessaire. Il fit à l'obstructionnisme une allusion très mitigée : « Des perturbations momentanées ont pu empêcher le développement régulier de l'action de la Chambre des députés, rendant ainsi nécessaire une interruption dans les travaux du Parlement ; les conséquences de cette interruption seront de peu de gravité si vous savez, comme j'en suis certain, les réparer par une laborieuse célérité ». Le discours se terminait par une allusion à l'année sainte, c'est-à-dire à l'année du jubilé, qui allait commencer : « Le prochain retour d'une année qui fait époque dans le monde catholique sera pour nous une occasion de montrer encore comment nous savons respecter et faire respecter les engagements pris par nous, lorsque, pour compléter notre unité, nous avons établi à Rome la capitale du royaume ».

XVIII. Election de M. Colombo a la présidence de la chambre. — Bien que tout semblât démontrer que l'extrême gauche n'aurait plus recours à l'obstructionnisme et que tout laissât croire, au contraire, que les séances se passeraient désormais assez tranquillement, il était cependant nécessaire que le ministère pensât à la nomination du président de la Chambre, car après la malheureuse épreuve de l'été écoulé il ne pouvait continuer à proposer M. Chinaglia. Il fallait donc trouver un parlementaire influent et énergique capable tout à la fois de bien diriger les séances calmes, et de ne pas se laisser intimider par les désordres possibles, mais au contraire, de pouvoir et de savoir prendre, le cas échéant, les mesures propres à les réprimer et à en empêcher le renouvellement. On ne pouvait, à cause de son âge, choisir pour ces fonctions le doyen du Parlement, M. Biancheri. Le choix général se porta sur M. Colombo, député de Milan, ancien ministre des finances dans deux des cabinets présidés par M. Rudini. De leur côté les divers groupes de l'opposition cherchèrent à se mettre d'accord sur un nom qui pût rassembler un grand nombre de suffrages ; l'accord aurait été difficile si l'on eût choisi un homme politique qui, en cas de réussite, était naturellement désigné à S. M. pour la formation du nouveau ministère. Il devenait facile, au contraire, dans le cas où le choix tomberait sur une personnalité sympathique à beaucoup de députés, mais n'ayant aucune ambition de faire partie du cabinet. Aussi, après beaucoup de discussions, dans la matinée même du jour de l'élection, le 15 novembre, les oppositions s'accordèrent-elles sur le nom de M. Biancheri. La désignation de l'illustre vieillard, alors absent de Rome, fut faite seulement au dernier moment, pour l'empêcher de refuser la candidature, comme chacun savait

qu'il l'aurait fait s'il en eût eu la possibilité. M. le marquis di Rudini qui, jusqu'au dernier moment, avait laissé croire qu'il aurait voté et fait voter ses adhérents pour M. Colombo, ayant appris que M. Biancheri était proposé, fit volte-face, vota et fit voter pour ce dernier. Peut-être M. Rudini espérait-il que, si M. Biancheri, homme de l'ancienne droite, était élu, il pourrait, lui, Rudini, recevoir la mission de former le nouveau cabinet, au lieu et place de MM Zanardelli et Giolitti, parlementaires de gauche. La lutte fut longue et animée; en fin de compte, le candidat ministériel triompha, réunissant 198 suffrages, tandis que M. Biancheri en compta 179; il y eut 10 votes dispersés, les votants étant au nombre de 387. Dans les autres élections présidentielles et dans celles des commissions parlementaires, la majorité ministérielle devint plus nombreuse.

XIX. Présentation du décret-loi. — M. Pelloux représenta le décret-loi dont la discussion et l'approbation étaient restées suspendues par le fait des obstructionnistes. Ce décret ayant déjà reçu et continuant à recevoir son exécution, le ministre ne pressa pas la Chambre de procéder à son examen. Le milieu politique paraissait plus tranquille lorsque, tout à coup, la question de la *maffia* s'éleva et vint obscurcir l'horizon.

XX. Recherche des assassins du commandeur Notarbartolo. Accusations portées contre un député. — Il y a quelques années, le commandeur Emmanuel Notarbartolo avait été assassiné en chemin de fer dans les environs de Syracuse, pendant qu'il se rendait d'une de ses propriétés à la ville. M. Notarbartolo était connu pour son honnêteté et la sévérité de son caractère. Nommé directeur général de la banque de Sicile, il avait fait cesser beaucoup d'abus et combattu les ingérences politiques ainsi que celles des partis et des camarillas dans les affaires de la banque; les résistances qu'il rencontra dans cette œuvre furent telles qu'elles l'amenèrent à se démettre de ses fonctions. Lorsqu'il fut assassiné, il allait être nommé de nouveau à cet emploi éminent. On dit tout de suite que l'assassinat avait été commis par ordre d'un tiers inconnu intéressé à ce que M. Notarbartolo ne revînt pas à ce poste. Beaucoup de recherches furent faites; l'instruction fut close et rouverte plusieurs fois; finalement fut décidé le renvoi devant la cour d'assises des auteurs matériels présumés de l'assassinat; mais chacun était persuadé qu'il se trouvait des fauteurs haut placés qui n'avaient pas été incriminés. Le procès fut mis en discussion devant la Cour de Milan, où il avait été renvoyé pour cause d'ordre public. Il se déroulait au milieu de l'indifférence générale, lorsque, tout à coup, les choses changèrent. Le fils de la victime, Cavaliere Leopoldo Notarbartolo, lieutenant de vaisseau, vint affirmer sa conviction que le crime avait été commis par ordre de Raffaelo Palizzolo, député du premier collège de Palerme et chef avéré de la *maffia* dans cette ville. Cette déclaration nette et précise, confirmée par d'autres dépositions analogues, produisit une énorme impression. Cependant les témoins appelés se contredisaient et la fausseté des dépositions apparaissait. On cita comme témoins des préfets, des questeurs, des inspecteurs de police, des officiers de gendarmerie; de leurs dépositions il ressortit que

plusieurs fois ils avaient dû subir des pressions et recevoir des ordres de Palizzolo, tout puissant à Rome auprès des ministères parce qu'il avait à Palerme une grande influence électorale et que tous le considéraient, sinon comme le chef, du moins comme un des chefs les plus influents de la *maffia* (1). Palizzolo n'était pas un parlementaire influent, il n'était point orateur et ne s'était jamais montré doué de qualités politiques spéciales ; à l'origine, il appartenait au groupe *autonomiste*, c'est à-dire de ces hommes qui n'avaient pas voulu que la Sicile fût réunie à l'Italie et qui, une fois l'union accomplie, auraient voulu qu'elle jouît d'une pleine autonomie administrative. Dans les derniers temps, il s'était rapproché de M. di Rudini ; il avait figuré sur la liste des candidats patronnée par celui-ci pour le conseil municipal de Palerme et avait même reçu une décoration d'un rang très élevé. Cependant, lorsqu'on constitua à Palerme un comité pour la célébration du 80e anniversaire de M. Crispi, il avait, comme presque tous les députés et sénateurs siciliens, à quelque parti politique qu'ils appartinssent, accepté d'en faire partie. A la Chambre Palizzolo ne jouissait d'aucune estime ; il n'avait pas d'amis parce qu'on se défiait de lui. Aussi la déposition du lieutenant Notarbartolo, malgré sa gravité, et malgré les fiers démentis de Palizzolo lui-même, ne rencontra pas d'incrédules.

Palizzolo étant couvert par l'immunité parlementaire, l'autorité judiciaire ne pouvait s'assurer de lui sans la permission de la Chambre ; d'autre part, accusé par le fils d'un homme assassiné, on pouvait aussi admettre que l'accusation fût précipitée. Il fallait donc d'un côté rendre certains et contrôler les faits imputés à Palizzolo, mais sans éveiller en lui des préoccupations ou des craintes qui pussent le pousser à s'enfuir ; d'autre part, il importait qu'une fois l'arrestation décidée la demande d'autorisation fût présentée et discutée avec un soin extrême et aussi accordée sans tergiversation. C'est ce qui fut fait. Palizzolo protesta contre l'accusation portée contre lui : il intenta un procès à l'accusateur et à ceux qui avaient confirmé ses dires. Voyant que ses collègues de Rome s'écartaient de lui, il retourna à Palerme où ses partisans l'accueillirent avec une manifestation improvisée. L'autorité judiciaire paraissait ne plus s'occuper de lui et l'on commençait déjà à murmurer. Mais, le 8 décembre, était présentée à la Chambre une requête du procureur général du Roi à Palerme, tendant à obtenir l'autorisation de procéder contre Palizzolo, accusé d'assassinat par mandat et de péculat. La Chambre décida de discuter de suite la demande, elle se rassembla dans les bureaux. Après quelques heures, la séance était reprise et le rapport concluait en faveur de la demande, qui fut accueillie à l'unanimité, avec déclaration que la faculté d'arrêter la personne était aussi concédée. Le ministère avait suspendu le service télégraphique avec la Sicile, afin que l'accusé ne pût être avisé d'avance des discussions de la Chambre. A peine la délibération fut elle terminée que la police de Palerme, informée par télégraphe, procéda à l'arrestation de Palizzolo ; on arrêta en même temps un grand nombre

(1) Ici l'on devrait dire ce qu'est la *maffia*, ce sera l'objet d'une étude spéciale.

d'individus soupçonnés de faire partie de la *maffia* ; beaucoup d'autres prirent la fuite. Le gouvernement fit connaître au Parlement sa ferme intention d'extirper la plaie honteuse de la *maffia*, sans égard pour personne. En attendant, les fonctionnaires qui, en déposant devant la Cour d'assises de Milan, avaient montré quelques réticences ou confessaient avoir subi des pressions, ou, de quelque autre manière, autorisaient à croire qu'ils n'avaient point fait leur devoir, étaient inexorablement frappés de mesures disciplinaires, quelques-unes très graves : certains même furent destitués, mis en non-activité, ou admis d'office à faire valoir leurs droits à la retraite.

Le procès de Milan ne pouvait manifestement pas aboutir ; les faits nouveaux réclamaient un supplément d'instruction qui devait faire apparaître d'autres et nouvelles responsabilités ; cela rendit nécessaire une ordonnance de renvoi qui fut en effet promulguée.

XXI. Déposition du général Mirri, ministre de la guerre dans le procès. Sa démission. — Parmi les séances de ce procès, la plus remarquable fut celle au cours de laquelle déposa le général Mirri, ministre de la guerre.

Vu sa qualité de ministre, celui-ci aurait pu se faire exempter de déposer comme témoin en séance publique et demander à être interrogé par un juge délégué. Au lieu de cela, il se présenta à la barre de la cour d'assises. Avec beaucoup de franchise il se déclara convaincu de la culpabilité de Palizzolo et ajouta que si c'était plusieurs années seulement après le crime que l'on avait pu commencer un procès, et si celui-ci ne comprenait pas tous les coupables, la faute en était à la magistrature d'instruction de Palerme qui, dans sa façon de procéder, avait fait preuve de maladresse et de négligence et qui pouvait même être soupçonnée de quelque connivence avec la *maffia*. Pour se rendre compte de la gravité de cette déposition, il faut se rappeler que M. Mirri était commandant du corps d'armée de Palerme et directeur général de la sûreté publique dans l'île peu de temps après l'assassinat de M. Notarbartolo. Aussi, que M. Mirri eût dit la vérité, ou au moins beaucoup de choses vraies, c'est ce dont tout le monde était persuadé, le sachant incapable de mentir, et ses paroles étant, du reste, confirmées par tout ce que le procès révélait ; il y avait de plus ce fait remarquable, qu'immédiatement après que M. Mirri eut quitté l'île, le procureur général du Roi à Palerme, M. le commandeur Venturini, avait été invité par le ministre à faire valoir ses droits à la retraite.

M. Venturini, ainsi mis directement en cause par le général Mirri, ne demanda pas à être entendu par la cour d'assises, mais il se laissa interviéwer par un journaliste de l'opposition auquel il permit de lire et de copier deux lettres à lui adressées par M. Mirri alors qu'ils se trouvaient ensemble à Palerme. Dans une de ces lettres (de caractère privé et confidentiel) M. Mirri recommandait au procureur général d'examiner s'il était en son pouvoir de mettre en liberté provisoire une personne qui était sous le coup d'une accusation de coups et blessures (*reato di sangue*). Dans la seconde, M. Mirri faisait savoir à M. Venturini que le député républicain Colajanni déclarait publiquement qu'un recours formé par lui en matière d'inscriptions électorales serait jugé en sa faveur s'il était renvoyé à une

section déterminée de la Cour d'appel et non aux autres ; M. Mirri priait le procureur général de surveiller ces menées de M. Colajanni et finissait (dans l'espèce il s'agissait de questions relatives au collège de M. Damiani) en disant : « Il faut que M. Damiani soit élu, car il représente M. Crispi ». Il faut ajouter que la mise en liberté provisoire ne fut point accordée à l'inculpé dont parlait la première lettre, et que le recours électoral fut précisément jugé par la section de la Cour d'appel désirée par M. Colajanni, laquelle pourtant rendit une sentence contraire ; l'autorité judiciaire ne fut donc nullement violentée ; elle conserva sa parfaite liberté et M. Mirri ne se plaignit point. De plus, il s'agissait de lettres privées et non officielles ; eût-on voulu même les considérer comme officielles, elles ne contenaient point d'ordres, mais des informations et des demandes. Enfin, il faut se souvenir que M. Mirri était directeur de la sûreté publique de l'île et que le procureur général est, non seulement magistrat, mais aussi, comme tous les officiers du ministère public, représentant du pouvoir exécutif auprès de l'autorité judiciaire, ainsi que l'établit l'article 129 de la loi sur l'organisation judiciaire.

Ce n'était donc point le cas d'accorder une grande valeur à ces documents, cependant l'opposition fit là-dessus un tel bruit que M. Mirri donna sa démission. Peut-être l'illustre général n'eût-il point ainsi poussé les choses à l'extrême s'il n'eût eu des raisons d'un autre ordre qui l'engageaient à abandonner son portefeuille ; nous en parlerons plus loin.

XXII. Question de la marine de guerre. — Au nombre des questions qui intéressent le plus la politique italienne se trouve en premier lieu celle de la marine de guerre. L'Italie, qui avait précédé les autres nations dans la construction des navires les plus perfectionnés, s'est ensuite laissée distancer, un peu par des raisons financières, un peu par suite de la légèreté et de la nonchalance de nos milieux politiques ; au point que nos marins les plus expérimentés ne craignent pas de déclarer qu'en cas de guerre dans la Méditerranée la flotte italienne aurait eu grand' peine à défendre les côtes et n'aurait jamais pu se risquer à livrer bataille en haute mer. C'était là une exagération, cependant la question était grave, étant données surtout les conditions peu florissantes du budget. M. le ministre Bettolo remit les choses au point dans un discours prononcé au Sénat à l'occasion de la discussion du budget de la marine. Il dit qu'avec 40 millions de lires et au prix de certaines économies il assurerait l'amélioration et l'augmentation de la flotte. En 1904, on aura en ligne 20 cuirassés ; les navires d'ancien type ne seront pas inutiles et serviront à la défense ; d'ici peu l'Italie aura dix nouveaux *destroyers*. Les navires seront toujours armés et prêts à prendre la mer ; les équipages ne seront pas laissés dans l'inaction. En somme le ministre a dit qu'il surmonterait toutes les difficultés et porterait la marine à la hauteur que tous désiraient. Ce discours produisit un très grand effet. Le budget fut voté au scrutin secret à l'unanimité ; cela est tout à fait nouveau dans les annales du Parlement italien.

XXIII. — Question de l'armement de l'armée. — Une autre question grave

est celle qui concerne l'armée et spécialement le nouvel armement de l'artillerie. Le général Mirri, à peine appelé au ministère, déclara franchement qu'il ne continuerait pas à diriger ce département, si on ne lui donnait pas les moyens nécessaires pour compléter l'armement de l'armée en la dotant de canons en rapport avec les progrès de la balistique.

Ces idées de M. Mirri, respectables en ce qu'elles montraient la franchise et la bonne foi de l'homme, ne pouvaient être acceptées par les ministres des finances et du trésor, épouvantés de la grande dépense qu'elles auraient occasionnée ; et c'était là, dans le ministère, une vraie cause de dissidence, quoique toujours habilement dissimulée. M. Pelloux, qui, sortant de l'artillerie, est aussi très au courant des questions techniques, s'efforçait de trouver un terrain de conciliation ; cela ne paraissait pas facile lorsque survint l'incident à la suite duquel M. Mirri donna sa démission ; aussi bien beaucoup pensèrent-ils qu'elle n'aurait pas été donnée, maintenue et acceptée, si la question de l'artillerie avait pu être résolue conformément aux idées de M. Mirri.

M. Pelloux a pris la direction provisoire du ministère de la guerre ; il a déjà présenté un projet de loi assurant la transformation graduelle de l'artillerie sans de trop lourdes charges pour le budget. Ce projet sera discuté au printemps ; cependant, le fait que le nouveau ministre de la guerre n'est pas encore nommé laisse penser que ce projet n'est qu'un expédient de caractère parlementaire et non un vrai et propre moyen de mettre l'armée en état de remplir sa mission.

XXIV. — Critiques adressées au ministre de l'instruction publique. — Depuis quelque temps, les agissements du ministre de l'instruction publique soulèvent quelque mécontentement, non seulement dans le pays, mais aussi dans les assemblées législatives. On lui reproche spécialement les nominations de professeurs faites sans concours, contre les vœux de la Faculté, malgré les avis du Conseil supérieur ; il a dû ainsi retirer quelques nominations faites, tandis que d'autres suscitent des plaintes et provoquent des protestations. On lui reproche aussi de trop grandes facilités accordées pour l'inscription aux cours supérieurs, qui remplissent les universités d'incapables et affaiblissent la discipline dans les écoles secondaires et supérieures. Attaqué énergiquement au Sénat par un des plus illustres professeurs d'Italie, M. Cardarelli, le ministre se défendit faiblement et, seule, l'inexpérience parlementaire de l'interpellant lui permit de se soustraire à un vote contraire. Ces jours derniers on discuta à la Chambre le budget de son ministère ; il n'assistait point à la séance, étant malade. Cela empêcha les orateurs hostiles à son action personnelle de prendre la parole pour l'attaquer à fond ; mais lorsque le vote au scrutin secret fut terminé, on trouva dans l'urne 81 boules noires ; d'autre part plusieurs députés ministériels s'étaient abstenus de prendre part au vote.

XXV. M. Pelloux et son administration de l'intérieur. M. Bonasi au ministère de grace et justice. — On peut dire que, pris dans son ensemble, le ministère éprouve quelques tiraillements parce que quelques-uns de

ceux qui le composent sont faibles ; cependant l'action administrative de M. Pelloux au ministère de l'intérieur est l'objet de louanges presque universelles; l'ingérence parlementaire dans l'administration est, sinon supprimée, du moins fort réduite : les députés ne commandent plus aux préfets et n'intriguent plus dans les corps locaux ; la sécurité publique est améliorée et toutes les autorités se sentent soutenues et défendues. Des louanges unanimes sont de même accordées à M. Bonasi, ministre de grâce et justice, qui reste inaccessible à toute influence, juste, respectueux de l'indépendance de l'ordre judiciaire ; les magistrats savent qu'ils seront toujours guidés et défendus, à condition de ne point manquer à leurs devoirs, et que, s'ils y manquent, ils seront frappés inexorablement. Si M. Bonasi n'est pas emporté par les tempêtes parlementaires, le problème de la magistrature se trouvera résolu, car il vient, justement dans ces derniers jours, de présenter au Parlement une série de projets de loi pour améliorer les conditions économiques et morales des magistrats et pour les rendre en tout dignes des fonctions si éminentes qui leur incombent.

XXVI. Situation réciproque de la majorité et de l'opposition. — La majorité qui soutient le ministère est suffisamment nombreuse, mais elle n'est ni bien disciplinée, ni laborieuse, ni compacte. Cela tient comme on l'a déjà fait observer, à ce fait que le chef du cabinet n'est pas un parlementaire, mais seulement un homme de gouvernement, et que le cabinet ne renferme pas de parlementaires et d'orateurs sachant s'imposer par leur parole ou par leur habileté dans le maniement des groupes et des partis à la chambre élective. Cette faiblesse organique de la majorité pourrait mettre le ministère en péril si l'opposition était compacte et bien guidée. Mais l'opposition est plus relâchée et plus négligente encore que la majorité et, de plus, elle est divisée. Les chefs de groupe ne se voient presque jamais à la Chambre ; ils y font de temps en temps quelque rare apparition, parlent sur des questions incidentes, évitent les grandes discussions, parce qu'ils ne veulent révéler ni leur faiblesse, ni la discorde qui les divise. Toutefois, cette situation parlementaire ne peut durer : s'il en était autrement, la dissolution de la Chambre élective s'imposerait. On parle de cette dissolution comme d'une chose possible au printemps; certainement on y aurait recours dès à présent si l'extrême gauche reprenait sa tactique d'obstruction lors de la discussion du décret-loi ou des dépenses militaires. A mon avis le ministère commettrait une faute en se présentant au pays tel qu'il est actuellement composé. Pour obtenir un bon résultat des élections, M. Pelloux devrait le reconstituer en se débarrassant des éléments faibles et mal vus par l'opinion, en les remplaçant par des éléments forts, présentant la garantie de savoir bien administrer le ministère qui leur sera confié. A cette condition seulement l'opposition constitutionnelle et les partis extrêmes peuvent être vaincus, ces derniers surtout qui ne cessent point de tenter l'agitation du pays par tous les moyens.

Sierra, décembre 1899.

Dominique Zanichelli,
Professeur de droit constitutionnel à l'Université de Sienne.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Misère et Charité en Provence au XVIIIe siècle, *Essai d'histoire sociale*, par M. Valrand, professeur à l'Université d'Aix, t. I, vol. in-8. Paris. A. Rousseau, éditeur, 9 fr.

Le vent vient aujourd'hui du côté « social ». C'est de par là que même les travaux sérieux s'orientent. On dirait un snobisme imité de celui qui, dans la vie mondaine, fait que, pour se classer, ceux qui ont peur de ne pas l'être par eux-mêmes s'habillent et se composent suivant un ton donné. Le mot de « sociologie » a été trouvé, un appareil de système formé autour, le mot et l'appareil facilitent le mouvement. « Socialisme » était compromettant, « sociologie » attire, le terme étant nouveau ; il permet de se réclamer de la chose moyennant le changement du nom. Histoire, économie publique, sciences morales, philosophie même sont devenus des termes insuffisants, des vieilleries qui ne disent plus assez ; il n'y a que ce qui est « social » qui puisse convenablement s'avouer. « Histoire sociale », « étude sociale », « devoir social », « économie sociale », voilà la couleur ambiante ; on croit ne pas être vu si l'on écrit ou si l'on parle ailleurs que sous son reflet.

L'ouvrage de M. Valrand est, tout compte fait, un livre d'histoire. Il consiste en une monographie très détaillée des créations charitables et des moyens d'assistance cherchés, en Provence, antérieurement à notre siècle. Sur les 418 pages qui le composent, plus de 300 sont consacrées à un mémorial minutieux des établissements nés de l'esprit de charité dans cette contrée. La première ligne de l'intitulé correspondait donc à l'objet du volume. Mais il y a le sous-titre, c'est là qu'est le fanion. *Essai d'histoire sociale*, cela rend tout de suite visible que, dans l'intention de l'auteur, l'historique n'est qu'au second plan, et qu'il a entendu faire prendre rang au livre parmi ceux qui ont en poupe le vent des préoccupations « sociales ».

C'est pourtant quelque chose, l'histoire tout court. Trouver et exposer les faits, en montrer la filiation et en dégager la morale, cela a suffi à des esprits de premier ordre tenant plume de même qualité. Va-t-on faire une école réduisant cette science à de la polémique sociale, à juger les faits suivant la mesure des conceptions successives du prétendu droit de l'individu à l'encontre de la société, en conséquence devant conclure successivement en faveur de chaque conception, il serait bon d'y regarder. Dans le domaine de la politique déjà, où cette manière de comprendre l'histoire est assez habituelle, elle est regrettable ; pour l'art historique et pour son enseignement ce serait une déchéance. Il me semble que ce qui est « Essai d'histoire sociale », dans l'ouvrage de M. Valrand, vient y gâter ce qu'il a de très bon. Cela fait supposer que charité, assistance, préoccupation de notre prochain, ces choses connues de très ancienne date et révérées comme de vraies vertus ont perdu leur valeur en présence de vertus imaginées nouvelles parce qu'on les appelle « sociales », et parce que « l'éducation sociale de la charité » serait encore à faire. Du moins si recourant ainsi aux mots creux d'un socialisme déguisé, plutôt que de s'en tenir aux anciens et aux incontestables réalités qui les ont consacrés, l'auteur était conduit à quelque conclusion neuve qui fût palpable et solide ; mais on ne voit point que cela soit.

On peut cependant savoir gré à M. Valrand de s'être laissé attirer par les

créations de charité et d'assistance dans la Provence du XVIIIe siècle. A leur sujet, toutefois, son volume ne sera qu'une unité de plus. On possédait déjà une bibliographie abondante. Parmi les ouvrages ayant devancé le sien, il y en a un, l'*Histoire des Hôpitaux de Marseille*, par M. Cyprien Fabre, qui est de premier ordre, M. Valrand le reconnaît très justement. Cet ouvrage aurait presque suffi. Pour composer son livre, M. Valrand a été contraint de recourir aux sources très variées en leur objet et infiniment nombreuses qui avaient servi à ses prédécesseurs. Ce sont les archives hospitalières des villes provençales, et surtout les bibliothèques de Marseille et d'Aix, très riches en cet objet. L'auteur donne la liste des documents ainsi conservés ; elle remplit dix grandes pages, et je lui ferais volontiers un titre de cette énumération, car elle facilitera la voie aux chercheurs qui voudraient y fouiller ultérieurement. L'ouvrage s'ouvre par un LIVRE PREMIER, sous l'intitulé : *La Misère*. M. Valrand s'y est donné pour but d'expliquer que les faits généraux du XVIIIe siècle, suivant lui, pleins de souffrances ont naturellement produit les institutions charitables en Provence. Calamités publiques, calamités locales, misère consécutive engendrant l'état de mendicité, le paupérisme, le défaut de moralité, c'est sous ces rubriques qu'il indique ces faits généraux, par lui plus ou moins exactement interprétés d'ailleurs. A son avis il en résulta une « crise économique » d'où provinrent quantité de « non-valeurs individuelles », de « désintéressés de la société », ne remplissant pas d'utilité effective et dont l'entretien y devenait à charge. Se demandant alors comment et par qui ces « non-valeurs » pouvaient être « réintégrées », il répond : « par l'organisation du travail ou par l'assistance ». Il constate que l'on a choisi « l'assistance », et c'est de ce préliminaire qu'il part pour étudier l'œuvre de la charité provençale au XVIIIe siècle.

C'est probablement pour rattacher mieux son étude aux fantaisies « sociales » de notre temps, aux utopies promptement révolutionnaires que rappelle et spécifie le mot d' « organisation du travail », et aussi pour attribuer à ces fantaisies une origine naturelle et une descendance légitime, si l'auteur cantonne ainsi dans le XVIIIe siècle les œuvres de la charité en Provence. Elles y sont pourtant beaucoup plus anciennes. L'une, L'Hôtel-Dieu de Marseille, est de 1198, L'Hôtel-Dieu d'Aix de 1519, les autres de 1578, 1590, 1639, 1640, et c'est en 1642 déjà que le gouvernement royal fait de la création de pareils établissements un devoir public. Au XVIIIe siècle, les établissements charitables, en Provence, sont donc des continuations, non des créations. L'auteur les transpose-t-il ainsi pour opposer aux sentiments de charité et d'assistance, parce que démodés comme de nature trop individuelle, la thèse qui est appelée à l'heure présente « le problème social » ? En tout cas, comment ne pas réclamer contre cette manière d'attribuer aux événements publics, aux circonstances soit d'ensemble soit de localité la raison qui a motivé les créations charitables ? Dès qu'il a existé quelque part un rudiment d'administration publique, il y a eu plus ou moins des prévisions publiques à cause de la misère, la misère étant ancienne comme le monde ; mais la prévision privée a précédé l'autre. Toutes les époques ont présenté des faits malheureux retentissant sur l'individu. A cet égard les circonstances du XVIIIe siècle n'ont été plus mauvaises ni que celles d'auparavant, ni que celles du XIXe. Mais toutes les époques ont vu les sentiments de charité, la bienfaisance, avec ou sans les prévisions administratives, s'efforcer de secourir ou d'atténuer les misères individuelles. Et cela ressort avec la plus grande clarté de l'exposé même et de l'historique des créations charitables en Provence, quand on a lu le livre de M. Valrand. Exposé et historique remplissent les LIVRES II et III. Le premier, sous la rubrique *L'assistance*, présente onze chapitres, le second sous le grand mot actuel, *Le devoir social*, en compte trois. Les éléments de ces deux

Livres sont tirés des sources, par l'auteur, en parfaite exactitude. En quoi, je me plais à le louer. Il se sert avec minutie et avec ordre des détails fournis par ces sources. S'il pêche, là, c'est par désir d'être complet ; il ne veut laisser échapper aucun détail, en sorte que l'on se perd parfois un peu à le suivre. Du moins c'est là la partie solide de l'ouvrage. Nature des établissements créés l'un après l'autre, leur réglementation, leur personnalité ; conditions d'admissibilité suivant les catégories des personnes nécessitant l'assistance ; organisation médicale, hygiène, culte ; la lingerie, les aliments, l'approvisionnement, le chauffage, les mesures d'ordre intérieur ; soins particuliers à l'enfance, éducation, placement ; les corps administratifs, leurs pouvoirs, leurs ressources, les crises financières qu'ils ont traversées ; les fondations privées suscitées par l'exemple, l'extension à l'enfance abandonnée, à la préservation des jeunes filles, au relèvement de la femme déchue, à l'œuvre des prisons ou à celle des captifs, voilà ce que le Livre II fait connaître. On l'y trouve exposé avec abondance, rien n'y manque. Le Livre III, sous son intitulé à effet, apporte le complément, en détaillant la part qu'ont prise, dans ces diverses formes de la charité et de l'assistance, les communautés d'habitants : villes, bourgs, province, Etat, ou bien les catégories de personnes : clergé, ordres religieux, noblesse, etc. ; tout cela appelé par l'auteur sous les dénominations assez inusitées de *collectivités légales*, *collectivités sociales*, qui sentent le sociologisme courant, mais qui ne font rien perdre de leur valeur aux dénominations habituelles, ni le moindrement gagner au sujet en lui-même. Qui plus est, ces termes insolites de classification ne font-ils pas paraître comme résultat d'un devoir obligé, « social », ce qui était tenu pour dévouement, pour vertu ? Il n'y a plus que des rouages purs et simples, de la machinerie d'administration publique, la fleur et le parfum d'idéal disparaissent. Pour achever l'énumération, je dois ajouter que, en dernier lieu, ce Livre III parle du rôle rempli en tout cela par « l'opinion », c'est-à-dire par la chaire, par les livres, par les journaux et en conclut, à raison de son parti pris « d'histoire sociale », que furent ainsi préparés les changements apportés dans les choses en 1789.

Dans cet historique minutieux, on voit passer beaucoup de détails à retenir, et des personnes comme l'évêque Miollis et d'autres, dont le nom mérite de n'être pas oublié. Tout l'intérêt du volume est là. Pour ma part, je n'en trouve point dans l'atmosphère de socialisme dont l'auteur a cru bon d'envelopper ces détails qui font grand honneur au passé provençal. A mon avis, il a eu tort en cela. Non pas uniquement au point de vue de l'histoire : les faits dont il s'agit sont sans rapport avec cette atmosphère, inventée de notre temps ; ils ne se sont nullement passés sous elle, mais bien sous celle de la bienfaisance toute simple, laquelle assurément peut bien pénétrer l'autre, mais l'a précédée et lui survivra, heureusement pour l'espèce humaine. L'auteur me paraît avoir eu d'autant plus tort de céder à ce penchant d'aujourd'hui, que son esprit ne se montre pas bien familier avec l'ordre de considérations qu'il implique. On ne le voit pas très fixé à leur sujet. Il a tenu à informer son lecteur de tous les ouvrages de littérature économique ou historique par lui appelés en aide pour composer son ouvrage. Le nombre atteint soixante, plus beaucoup d'articles dans une douzaine de *Revues*, tout cela emprunté aux côtés de l'horizon les plus divergents, permettant le moins, conséquemment, l'unité d'idée, une doctrine.

Toutefois, ainsi armé, l'auteur a pensé devoir porter un jugement sur l'œuvre provinciale d'assistance qu'il venait d'exposer. De là, 18 pages intitulées *Conclusion*. Elles rendent visible que sa préoccupation a bien été d'envisager dans cette œuvre le « problème social ». Il n'est pourtant pas douteux que les charitables de Provence et leurs administrations n'y songeaient nullement et que ce pro-

blème ne se posait point devant eux. Mais en raison de ses lectures, M. Valrand conclut que dans cette solution le XVIIIe a échoué, et qu'en 1789 le problème restait entier. Autrement dit, en se reportant au point de départ indiqué, qu'il s'agissait « d'organisation du travail » et pas « d'assistance ». Le XVIIIe siècle, selon lui, a fait faillite, socialement parlant, et légué au XIXe le problème à résoudre.

L'auteur s'efforce alors d'exposer ce « problème social ». Pour cela il se livre à une métaphysique économique singulièrement abstraite, d'extérieur tout allemand, mais qui lui est propre. Métaphysique aboutissant à constater le jeu de trois lois, qui s'imposent à la société relativement à l'individu parce qu'elles sont inéluctables : l'utilité dont l'individu est pour la société, l'adversité qui le frappe en vertu des causes auxquelles cette société est soumise, l'assistance à quoi elle est tenue en conséquence. D'où il s'ensuit que la société est en dette envers l'individu. Or ce n'est pas sans surprise qu'après cela l'on voit l'auteur descendre de ce sommet sociologique, et aboutir à cette formule-ci, que « le pro-« blème se résoudra (je cite textuellement) par la vulgarisation et le développe-« ment des idées de prévoyance et de solidarité, par l'éducation économique et « sociale des humbles, par l'apprentissage des institutions d'épargne et d'assu-« rance, l'ère de la mutualité ». A tout prendre c'est ce que pense, et depuis longtemps, le commun des esprits sensés. Y avait-il donc lieu de chercher texte, dans les très louables et très désintéressés efforts des administrations charitables en Provence au dernier siècle, pour autre chose que de les donner en exemple en les retraçant dans leurs détails ? Toute l'enveloppe sociologique ou socialiste dont M. Valrand en a entouré l'exposé pour conclure à une infériorité relative de leur part, et, en conséquence, à la positive insuffisance de conception de l'assistance sociale de la part de leur époque, n'est qu'un hors-d'œuvre injustifié.

Il faut regretter à mon sens, que le travers de ce moment-ci, le snobisme qui a gagné le monde intellectuel, fasse ainsi dévoyer des esprits jeunes ayant passé par les hautes préparations universitaires et qui prouvent, comme l'auteur de *Misère et charité en Provence au XVIIIe siècle*, qu'ils sont pourtant capables d'exposer avec méthode et en très bon style des périodes de faits dignes de l'histoire. De l'historique même que retrace ce livre, ressortait, il me semblè, cette conclusion toute simple et en exact rapport avec les choses, à savoir, que les sentiments de charité,de bienfaisance, les préoccupations d'assister la misère datent d'aussi loin que la société policée elle-même ; qu'à chaque époque elles ont été pratiquées selon les conceptions morales du moment et suivant les moyens sur lesquels ces conceptions pouvaient compter ; que le XVIIIe siècle y a obéi dans toute la mesure alors connue ; qu'en Provence particulièrement, puisqu'il s'agit d'elle, cette mesure fut appliquée, autant que c'était possible, après avoir été sans cesse élargie pendant deux cents années et que par le fait du mouvement intellectuel et moral qu'exprime un vieux mot, non moins significatif que ceux en faveur aujourd'hui, le cours de la civilisation. Les mêmes sentiments, les mêmes préoccupations se sont continués, se continueront et mettront en œuvre progressivement les moyens nouveaux ajoutés aux anciens. Quant aux droits de l'individu sur la société, si tant est qu'on soit fondé à les revendiquer voire théoriquement, ce ne doit être qu'après l'avoir mis, avant tout, en demeure de remplir ses devoirs envers elle.

HENRI DONIOL,
Membre de l'Institut.

A history of the law of nations (Histoire du droit international) par Th. Alfred Walker. Vol. I. — **From the earliest times to the peace of Wesphalia**, 1648. (Des temps les plus reculés à la paix de Wesphalie). Cambridge, at the university press. 1899. London, C. J. Clay and Sons. Prix 10 shilling, net.

Depuis *les Recherches sur la formation et l'histoire du droit des gens en Europe*, de Robert Ward, livre intéressant, mais vieilli (1795), la langue anglaise n'a donné au droit international qu'un seul ouvrage d'histoire, celui de Wheaton, *History of the law of nations in Europe and America, from the earliest times to treaty of Washington*, 1842 : excellent pour les deux derniers siècles, mais un peu court sur la période antérieure à Grotius (*pre-Grotian history*). Le chercheur anglais (*the ordinary English inquirer*) doit alors s'adresser à des livres étrangers ou s'enfoncer sans guide dans le dédale des documents diplomatiques, des mémoires et des collections de traités. Convaincu de l'importance de l'histoire dans un droit historique entre tous, M. Th. Alfred Walker, déjà connu par un *Manuel de droit public international* (Cambridge, 1895), vient d'entreprendre une histoire du droit des gens, en deux volumes, dont le premier seul paru (1899) s'étend des temps les plus reculés jusqu'à la paix de Westphalie.

Après une introduction, nette et précise, en deux chapitres, sur le « Nom » et et sur les « Sources » du droit international, le plan de ce premier volume déroule, en trois grands chapitres, trois larges évolutions : 1° Antiquité et Moyen âge (p. 30-137) ; 2° Naissance de la territorialité (p. 138-201) ; 3° Les précurseurs et le prophète du droit international (p. 201-337). Dans les deux premiers chapitres, l'auteur étudie les faits sociaux et les mouvements politiques, en même temps que les institutions et pratiques internationales ; dans le troisième, il examine les sources et la littérature du droit des gens, des origines jusqu'en 1648. Les deux premiers chapitres sont très inégalement divisés. Le premier va des origines à 1519 après J.C.; le second de 1519 à 1648. Le troisième suit la littérature juridique, du IVe siècle jusqu'à 1648. Cet ordre n'est pas exempt de critiques. Pourquoi placer le moyen âge dans la première partie plutôt que dans la deuxième ? Pourquoi ne pas lui avoir donné — ce qui eût été mieux — une place à part ? Pourquoi aussi avoir conduit, en deux chapitres, jusqu'en 1648, les faits et la pratique, pour ensuite isoler dans un chapitre à part. loin des faits, la doctrine ? Les théories gagnent toujours à être rapprochées des événements. A part ces très accessoires réserves sur le plan suivi, il n'y a qu'à louer la précision et la clarté, qui sont les deux qualités maîtresses de ce livre, élégant et net, nourri d'érudition, et, ce qui est rare, d'une érudition de première main. De nombreuses sources sont consultées et citées. Les études essentielles de Laurent sur *L'histoire de l'Humanité* et de Nys sur *Les origines du droit international* ont été, comme il convenait, largement utilisées. Cette histoire rendra de grands services. C'est une œuvre qui mérite d'être analysée, car elle est de tout premier ordre.

I

Des origines à 1648, l'histoire du droit des gens présente un caractère particulier : celui d'une science qui se cherche. Il y a dans le livre de M. A. Walker, un chapitre démesurément long, puisqu'il va des origines à 1519 après J-C. L'auteur peut nous conduire d'un trait, jusqu'à cette époque si la longueur d'une période historique compte dans la civilisation, non pas au nombre des années, mais aux progrès réalisés. Les Israëlites, les Grecs, les Romains, le Saint-Empire, Byzance, les Sarrazins n'ont que des pratiques internationales informes auxquelles il n'est pas permis de donner le nom de droit, car le droit suppose la conscience d'un

devoir. Du XVIe au XVIIe siècle, la situation s'améliore : de sérieux progrès s'accomplissent. Mais des origines à la fin du moyen âge le droit international est larvaire ; il va naître, mais cette naissance qui se prépare n'est pas encore arrivée. La pratique est informe ; la doctrine n'existe pas : il y a des lambeaux de droit international chez les philosophes moralistes, chez les canonistes et chez les écrivains politiques. Le droit international se trouve partout, ce qui revient à avouer qu'il n'est nulle part. C'est tout à fait aux approches de 1648 qu'une littérature spéciale commence. Des temps les plus reculés à cette époque, l'histoire du droit des gens n'est qu'une préhistoire. Il n'y faut pas chercher des précédents et des exemples pour l'étude des controverses modernes. Ne pouvant être dogmatique, ni exégétique, cette histoire est avant tout philosophique : déterminer pourquoi le droit des gens est tardif et pour quelles causes il naît, voilà la question.

Est-ce dans l'antiquité que le droit des gens peut apparaître ? Chez les Israélites, chez les Grecs et chez les Romains, c'est impossible parce qu'alors la notion d'un peuple élu, supérieur aux autres, s'oppose à la conception de droits et de devoirs réciproques entre les Etats. « Les Israélites sont, d'après leurs historiens et leurs prophètes, une race élue de tribus sœurs clairement élevées au-dessus des Païens du voisinage. Ce fait colore toutes leurs règles internationales. Il y a une loi pour le Juif vis-à-vis du Juif et une autre pour le Juif vis-à-vis du Gentil » (p. 32). Même distinction chez les Grecs entre l'Hellène et le Barbare. Aux lois des Hellènes (τὰ νομιμα τῶν Ἑλλήνων) qui s'appliquent à la seule Hellade, s'opposent les lois des hommes (τὰ πάντῶν ἀνθρώπων νομιμα). L'orgueil de la race, qui est au fond de ces distinctions, s'oppose à la conception d'un devoir réciproque des Etats, c'est-à-dire à la conscience du droit des gens. Les nécessités élémentaires des rapports d'Etats à Etats, les exigences du commerce, et parfois un faible sentiment d'humanité font naître çà et là des pratiques conformes au droit. Les Israélites punissent le manquement aux traités, reconnaissent l'inviolabilité des ambassadeurs, défendent les destructions inutiles d'arbres fruitiers dans les guerres. Les Grecs, chez lesquels l'Amphyctionie n'est qu'une confédération religieuse, ont pour les étrangers la proxénie. Mais chez les uns et les autres les guerres sont sauvages et cruelles : chez les Israélites, refus de quartier, massacre des femmes et des enfants ; chez les Grecs, même barbarie : les Athéniens n'hésitent pas à immoler les prisonniers perses avant la bataille de Salamine (480 avant J.C.) pour s'attirer les faveurs de Bacchus. Ces pratiques sauvages montrent que le sentiment d'humanité sommeille. Comment la conscience d'un droit des gens pourrait-elle naître ? Les Romains créent le *jus gentium* (p. 46). Mais, suivant la très juste remarque de M. Walker, le *jus gentium* n'est pas un droit international, il est un droit universel : c'est l'ensemble des lois privées et publiques communes à toutes les nations ; le *jus fetiale* n'est qu'un cérémonial, un rituel protocolaire. La guerre, dont la douceur ou la sévérité permettent de juger une civilisation, reste à cette époque terriblement cruelle : refus de quartier, mise à mort ou esclavage des prisonniers. C'est seulement à la fin de la République que l'humanité commence à jeter quelques lueurs : « *Sunt et belli sicut pacis jura*, dit un des personnages de Tite-Live ; *justeque ea, non minus quam fortiter, didicimus gerere* ». Mais des taches de barbarie subsistent à cette époque. Que peut-on espérer d'ailleurs ? L'Empire se fonde (31 avant J.-C.). Rome marche à la conquête du monde. Chaque progrès dans cette voie est un obstacle au droit international. Suivant la juste et forte observation de M. W. (p. 58) « un droit international est impossible dans un Etat mondial » (*in World State*). Le premier obstacle au droit des gens était à l'origine dans le farouche exclusivisme de nations élues, fières de leur race, convaincues de la supériorité

de leur rôle et de la divinité de leur mission. Le second se trouve dans l'esprit de conquête et la tendance à l'hégémonie universelle.

Maintes fois entreprise, cette tentative d'un empire unique barre la route à l'idée d'un droit international, puisqu'elle n'admet pas l'existence d'un groupe de nations autonomes, sans lesquelles ce droit ne saurait exister. L'Empire romain, le Saint-Empire, l'Empire byzantin, l'Empire sarrasin, telles sont d'après M. Walker, les quatre formes que l'idée d'Empire, si essentiellement contraire au droit des gens, va successivement rencontrer. L'Empire romain traverse trois phases : le grand Empire (31 av. J.-C. à 395 après) p. 58-61 ; l'Empire divisé (395-476) p. 62-68 ; l'Empire d'Orient (476-800) p. 69-74. Dans la seconde période les soulèvements des Barbares contre la domination romaine marquent ce que l'auteur appelle le nadir du droit international dans l'Ouest (*the nadir of international law in the West)* p. 64. Les Barbares sont sauvages ; même sous l'influence du christianisme (p. 65) leur pratique de la guerre reste toujours brutale. Mais en brisant l'idée d'Empire, ils ouvrirent au droit international la voie que l'Empire lui fermait. Justinien (3e période) reprend contre eux la politique agressive, qui caractérise l'Empire. Il soumet les Perses en Asie (531-545), les Vandales en Afrique (534), chasse les Ostrogoths d'Italie (553) et recouvre même une partie de l'Espagne sur les Visigoths (550). Mais le droit international n'y trouve aucun profit. « La conception du droit international de Justinien, attestée par le *Corpus juris civilis*, est celle de la vieille Rome, colorée par la philosophie grecque ». Le droit se divise en droit public et en droit privé. Le droit privé comprend le *jus naturale* commun aux hommes et aux animaux, le *jus gentium* commun à toute la race humaine, le *jus civile* qui est le propre d'une communauté particulière (D. 1. 1 ; Inst. I. 1 et 2). La pratique de la guerre est à peine moins cruelle que chez les Barbares. Bélisaire apporte dans la prise et l'occupation des villes des mesures excellentes ; mais ces mesures sont inspirées par la discipline, non par l'humanité. Elles sont une exception pour l'époque. Bélisaire lui-même n'hésite pas à empoisonner le puits dans lequel la garnison assiégée prend son eau. A la fin de l'Empire, sous Justinien, il n'y a donc, ni concept d'un droit international, ni conduite militaire humaine : ni l'idée, ni la pratique du droit ne commencent encore.

L'empire romain, après sa chute (800) fait place à trois autres Empires : 1° L'empire carolingien et le Saint-Empire (800) ; 2° L'empire byzantin (800-1453); 3° L'empire sarrasin (800). L'histoire de ces trois Empires occupe le Moyen-Age (800-1519).

L'empire carolingien est aussitôt partagé que formé (843), puis, après un moment de reconstitution, finalement démembré en 888. Otto Ier réussit à restaurer l'Empire en liant sous sa loi l'Allemagne et l'Italie. En 962, il est couronné empereur à Rome par Jean XII. Mais l'Empire d'Otto n'est qu'un Etat Italo-Germain. L'Angleterre, le Danemark et la plus grande portion de l'Espagne, contrées qui n'étaient pas soumises à Charlemagne, la France, qui s'est séparée de l'Allemagne (en 888), n'en font pas partie. Les rois de France, d'Angleterre, de Danemark ou d'Aragon peuvent être de temps en temps amenés à reconnaître, pour la forme, la prééminence du Saint-Empire romain ; ils en sont en fait indépendants (p. 83). Non seulement, le nouvel Empire est loin d'être universel, mais, comme le dit très bien M. T. Walker (p. 82), à la différence de l'Empire romain, le nouvel Empire est un Empire féodal. Or la féodalité est une notion contraire à l'idée d'Empire. Qu'est-ce que la féodalité ? « C'est un système de propriété et un système de gouvernement » (p. 82). Laissons de côté le système de propriété. « Comme système de gouvernement, c'est un lien et un lien nécessaire entre l'ancienne et la moderne unité politique, entre l'unité de l'Empire du Monde et l'unité

de la nation ». En ébranlant l'idée d'Empire, la féodalité ouvre les voies au droit international. Livrée aux barons, la féodalité pourrait, il est vrai, conduire le moyen âge à l'anarchie. La monarchie féodale le mène à l'ordre. Elle a deux luttes à soutenir : l'une contre les barons, l'autre contre l'Empire. Dans cette double lutte, l'unité nationale s'organise et s'affirme ; du même coup, l'idée d'un droit international est délivrée des obstacles qui lui barraient le chemin. Accessoirement, au cours de cette double lutte, des influences favorables s'élèvent. Pour lutter contre les barons, la monarchie fait alliance avec l'Eglise. De là : (A) une série d'entraves à la guerre privée, la *Trêve de Dieu*, (1027, convention du comté de Roussillon ; 1119, décret de Calixte II), préface de la *Quarantaine le Roi* (Philippe-Auguste, Saint-Louis). De là ensuite (B) les croisades qui 1) pacifient l'Europe en détournant au loin la martiale surabondance d'énergie des barons, 2) favorisent la création des grandes villes commerçantes, Gênes, Florence, Pise, Venise sur le chemin de l'Orient, 3) accroissent les pouvoirs de l'Eglise, militante au dehors, mais pacificatrice au dedans (*militant abroad, but pacificatrix at home*), 4) familiarisent l'Occident avec le monde arabe, 5) substituent, loin du sol des baronies, l'idée de race à l'idée de territoire et 6) serrent plus fortement les barons autour du roi de leur race, Conrad II ou Louis VII, ce qui favorise l'unité de la nation, dont la monarchie recueille le fruit (p. 89).

Parallèlement à sa lutte contre l'anarchie de la féodalité seigneuriale, la monarchie lutte contre l'Empire. Chacun de leur côté, le Pape et l'Empereur tentent de se constituer comme juges entre les rois, c'est-à-dire comme arbitres entre les nations. Ils échouent, l'Empereur par manque de pouvoir, le Pape par manque d'impartialité (p. 94). « L'Empire du Monde (*World Empire*) et l'Eglise du Monde (*World Church*) promettent la paix, mais c'est la paix de l'infaillible, indiscutable et irresponsable autorité, la paix d'une mort vivante (*the peace of a living death*) : le monde choisit l'indépendance qui offre le meilleur gage pour l'expansion et la vie ». La rivalité du Pape et de l'Empereur dans leur lutte pour la souveraineté de l'Univers amène l'Empereur à n'être qu'un prince suzerain d'Allemagne et réduit le Pape au rôle d'un petit potentat d'Italie, plus intrigant seulement que les autres. « Le trône impérial de Charlemagne et d'Otto, le trône des Hohenstaufen, vient en héritage aux Habsbourgs ducs des Marches d'Autriche, les Guelfes et les Gibelins se partagent l'Italie, et d'excellents esprits s'indignent d'avoir pour chef spirituel un Alexandre Borgia ». La monarchie sort victorieuse du Saint-Empire et de la féodalité : ces deux obstacles, l'Empire et l'anarchie, sont évités. D'autre part, l'Empire byzantin s'écroule devant les Turcs (1453) ; l'Empire arabe qui tenait l'Afrique et l'Espagne se retire d'Europe (1492). « L'impérialisme ne réussit pas mieux aux Sarrasins qu'aux Chrétiens », p. 104. Sous toutes ses formes, l'idée d'Empire a fait son temps : avec elle disparaît la conception la plus contraire au droit international.

En même temps des influences se sont élevées qui, par des pratiques nouvelles, adoucissent les rapports. Le système des ministres résidents n'existe pas encore, mais des ambassades passent à intervalles assez rapprochés entre les cours de Bagdad et d'Aix, de Byzance et de Cordoue. Des envoyés bulgares et danois apparaissent aux audiences de Charlemagne. L'emprisonnement des envoyés de Barberousse à Constantinople (1187) par l'empereur grec soulève la grande indignation de Geoff. de Vinsauf. Aux XIVe et XVe siècles, dans la confusion de la politique italienne, la diplomatie devient un art. Le *Jus legationis* commence à prendre une place importante. Le grand développement du commerce aboutit à des codes maritimes (Jugements d'Oléron, Consulat de la Mer) et à des ligues marchandes, (la ligue hanséatique, vers 1260, la ligue du Rhin vers

1250, et la ligue de Souabe, vers 1376). L'institution des consuls est reconnue par le *Consulat de la Mer*, et elle est probablement générale au plus tard en 1279. Les pirates, qui au IXe siècle rendent dangereux même pour un légat de Charlemagne le voyage de l'Angleterre, provoquent des mesures de police, qui conduisent certaines nations à prétendre, en retour, à l'empire des mers. Les naufrageurs, autres brigands des mers, pirates du rivage, sont condamnés par les Empereurs et par les conciles, par les Assises de Jérusalem et par les capitulaires des rois Francs. Cependant, les pirates sont encore florissants au XVe siècle, (une association de pirates connue sous le nom de *Vitallien Brothers* détrousse les marchands de la Hanse dans la Baltique, en 1418); et, au temps d'Elisabeth, le droit de naufrage est encore florissant. (Un vaisseau portant 8.000 couronnes en or du Pape à Marie, reine d'Ecosse, ayant fait naufrage sur la côte anglaise, le duc de Northumberland réclame cet or comme seigneur du territoire). Les marchands étrangers sont bien accueillis. En Angleterre, ils peuvent entrer dans le pays, sauf en temps de guerre. (Stat. 9, Hen. III st. 1 ch. XXX) p. 120. S'ils sont molestés à l'étranger, les nationaux reçoivent des lettres de marque ou de représailles [*Le guidon de la Mer*, ch. X, Pardessus, II, 410] p. 122. — La loi de la guerre est cruelle. Les belligérants civilisés semblent les émules des barbares. La guerre des croisades est sauvage. La prise de Jérusalem (1099) par les croisés est suivie, pendant 3 jours, d'un effroyable massacre de Juifs et de Musulmans. Dans les guerres avec les Arabes, les chrétiens déploient une grande férocité (bataille de Toulouse, 1211, entrée de Ferdinand de Castille à Balma, 1232). Les Arabes sont plus civilisés (V. les instructions données en 963 par le roi El Hakem Ben Abderahman : « quand on prend possession d'une cité, il ne faut tuer ni les femmes, ni les enfants, ni les vieillards incapables de résistance »; p. 127). Il est vrai que cette humanité ne dura pas. Les Almohades et les Almoravides font une guerre féroce d'Africains demi-sauvages. La chevalerie qui met l'honneur et la courtoisie dans la guerre n'est malheureusement qu'une institution spéciale, une loi propre à certaines personnes; c'est un code de guerre, mais un code d'égaux (*but the code was the code of equals*), qui ne s'applique ni à la racaille populaire (*rascal rout*), ni à l'homme d'armes, ni à l'archer, ni au valet. La neutralité est inconnue. La conception de la neutralité est en contradiction avec celle de l'Empire du Monde et de l'Eglise universelle, qui n'admettent pas qu'un de leurs membres reste indifférent aux luttes que soutiennent les autres : un État chrétien ne peut pas être neutre pendant les croisades : il peut y avoir trêve, mais non paix avec les infidèles. Machiavel et les politiques condamnent également la neutralité : il est plus profitable, disent-ils, de se déclarer pour l'un ou pour l'autre, (*Le Prince*, ch. XXI). Les mêmes troupes passent successivement d'un prince à l'autre : le soldat sert celui qui le paie. Le *Consulat de la Mer* a cette règle : « Confisquez les marchandises de votre ennemi, respectez la propriété de votre ami ». Le vaisseau neutre dont le maître refuse de transporter les marchandises des belligérants au port qu'ils désignent, peut, d'après le *Consulat*, être envoyé au fond de la mer sans indemnité pour son propriétaire. En cas de guerre, au XIIIe siècle, les belligérants défendent, sans scrupule, tout commerce avec l'ennemi (ainsi Edouard Ier force les Flamands à suspendre toutes leurs relations commerciales avec l'Ecosse et en 1295 il interdit aux tiers tout commerce avec la France). Pendant le Moyen Age, le droit de la neutralité n'existe pas.

Toute tentative d'Empire, soit au profit des princes, soit au profit de l'Eglise, est contraire au développement du droit international. Voilà pourquoi l'élection de Charles-Quint à l'Empire en 1519 marque une date nouvelle. Depuis longtemps l'Empire est affaibli. Déjà Maximilien Ier (1493) est un Empereur élu.

Mais l'élection de Charles-Quint a ceci de particulier que pour la première fois le candidat impérial est obligé d'acheter son élection en signant, au profit des électeurs, une réduction de sa propre autorité. Ce simple fait suffit à démontrer combien l'Empire s'ébranle, et l'heureuse série d'héritages qui donne à Charles-Quint l'Espagne, l'Autriche, la Bourgogne, les Flandres, le nord de l'Afrique et l'Amérique, tout en apportant à l'Empire un dernier éclat, ne peut rien contre ce précédent nouveau. D'autre part, l'Eglise universelle est menacée. La Renaissance ouvre la voie à la Réforme (p. 141). L'Empire prend parti pour l'Eglise; Charles-Quint associe leurs destinées. Si la Réforme est vaincue, les idées d'universelle domination vont reprendre. Mais les princes Allemands, l'Angleterre, l'Ecosse, la Scandinavie et une partie de la Suisse sont pour le protestantisme. Les Hollandais se détachent sous le successeur de Charles-Quint, Philippe II. L'Angleterre les soutient. Les Sept-Provinces Unies assurent leur indépendance (1609). La France, hostile à la maison d'Autriche, fait cause commune avec les protestants. La guerre de Trente ans (1618-1648) met aux prises une dernière fois ces deux éléments : l'empire et la papauté d'une part, l'indépendance des princes et le protestantisme de l'autre: d'un côté, l'idée d'universelle domination, de l'autre, l'idée d'individuelle indépendance. Dans cette lutte, c'est la première qui est vaincue. « La paix de Westphalie proclame la victoire du protestantisme et de la territorialité. » La Suisse et les Provinces-Unies sont formellement reconnues comme indépendantes, tandis que la France et la Suède obtiennent des territoires dans l'intérieur même de l'Allemagne. Un huitième électorat est créé pour le comte Palatin. Les princes allemands obtiennent le droit d'exercer librement le culte de leur choix et celui de conclure des alliances en dehors de l'Empire sans le consentement de l'Empereur. « Comme institution politique, le Saint-Empire romain est réduit à la présidence autrichienne d'une simple confédération germanique » (p. 148). Un système d'Etats territoriaux prend la place de l'Empire du Monde. L'universalité du pouvoir, qui risquait de dénationaliser le monde, fait place à l'individualité des Etats, qui seule lui permettra de s'internationaliser.

Un si grand événement n'arrive pas sans que la science politique le prépare. En 1548, Conradus Brunus, dans son traité *de legationibus, lib.* V., ch. XIX, soustrait le roi de France à l'autorité de l'Empereur (*hodie autem tanta est Regum Franciae authoritas, ut multi eosdem a jurisdictione Romani Imperii exemptos esse contendunt*). En 1557, les *Relectiones* du Navarrin *Franciscus a Victoria*, qui accordent au Pape la plénitude du pouvoir *in ordine ad finem spiritualem*, n'hésitent pas à lui refuser le titre temporel d'*orbis dominus* et la juridiction sur les princes. Sept ans plus tard (1664) Fernando Vasquez déclare que ni le Pape, ni l'Empereur, ni aucun homme depuis Adam n'est dans l'ordre temporel, *de jure*, seigneur de toute la terre, et J. de Solorzano, 1629, conclut à Madrid : *Princeps nullus, etiam Papa et Imperator, in alienis Regnis temporalem jurisdictionem exercere potest... Jurisdictionem nemo habet extra territorium.* — Et, puisqu'entre les princes et les peuples, ni le Pape, ni l'Empereur ne peuvent s'entremettre pour juger leurs conflits, il n'y a plus d'autre loi possible que l'autorité de la raison: le *jus naturale* qui dérive du pur raisonnement. La division romaine reconnaît à côté de lui le *jus civile* (droit spécial à chaque peuple) et le *jus gentium* (droit universellement observé). Fondant ensemble le *jus naturale* et le *jus gentium*, les canonistes rapprochent ces deux notions, témoin ce passage de Vasquez (1564) : *Principes inter se vel populi liberi inter se semper et sunt et esse videntur ac fuisse..... ut inter eos jus solum naturale et gentium non etiam civile in consideratione sit.* Francis Suarez (1548-1617) représente le *jus gentium* comme un droit *quod omnes populi et gentes variae inter se servare debent (Tractatus de legibus ac Deo legis-*

latore, II, ch. XIX, n. 8). L'idée d'un droit international se crée sur les bases combinées de l'ancien *jus naturale* et de l'ancien *jus gentium* de Rome

De ces idées générales, la pratique se ressent jusque dans ses détails. Aux attributions territoriales fondées sur l'autorité papale (bulle d'Alexandre VI) l'esprit nouveau de la Réforme oppose la priorité de la découverte. Elisabeth, non moins que Grotius, insiste sur la nécessité de l'occupation pour créer le domaine, et, derechef, déclare nulles les attributions faites à l'Espagne par la bulle de 1493. Les prétentions à la souveraineté de la mer, émises par Venise au Midi, par l'Angleterre au Nord, commencent à être attaquées. On retourne contre elles la maxime nouvelle, forgée dans la lutte contre le Pape et l'Empereur, à savoir que personne ne peut avoir de juridiction hors du territoire : *nemo habet jurisdictionem extra territorium*. L'Angleterre tente vainement de garder son ancien empire des mers, en invoquant les services rendus à la marine marchande, qu'elle protège contre les pirates. Le *Mare liberum* (1609) ébranle cette thèse, dont l'Angleterre, après Selden (*Mare clausum*), ne garde plus que quelques lambeaux (*Kings' Chambers, etc.*). A l'exemple du Pape, qui entretient des ambassadeurs permanents — les nonces — les princes substituent aux envoyés extraordinaires des agents en résidence fixe, d'abord mal accueillis, parce que le préjugé populaire y voit des espions, puis peu à peu acceptés. Charles-Quint, ses principaux contemporains et leurs successeurs, trouvent désirable d'entretenir des représentants réguliers et constants, même avec le Sultan. Du même coup, les questions d'étiquette apparaissent (p. 174 et s.); après l'ambassadeur des Papes, celui de l'Empereur, puis, les représentants des rois, enfin ceux des républiques ; entre les rois et les républiques, ce sont ensuite des contestations nombreuses : après l'abdication de Charles-Quint, Philippe II ne veut pas accorder à la France la première place après l'Empereur. En 1648, les Suédois refusent de céder le premier rang aux Français au Congrès de Westphalie, d'où sa rupture en deux sessions, l'une à Munster, l'autre à Osnabrück. Les droits et les devoirs des agents publics sont définis. Leurs immunités se dessinent avec les cas : *Merveille*, 1533 ; *Leslie*; 1571 ; *Mendoza*, 1584 (pour la personne de l'ambassadeur) ; *de la Rochepot*, 1601 (pour l'hôtel); *Bruneau*, 1605 ; *du Fargis*, 1621 (pour la suite). La doctrine n'est pas encore faite : pour les personnes de la suite, pour les délits commis contre le souverain près duquel les agents sont accrédités, des divergences existent ; mais les questions se posent ; les immunités s'affirment et, malgré des tâtonnements très naturels, leur domaine peu à peu s'étend. Les guerres sont toujours atroces. La chevalerie y introduit cependant, par sa loyauté, des progrès sérieux : 1° l'emploi de hérauts pour déclarer la guerre (1555, entre Marie d'Angleterre et Henri II de France ; 1595, entre Henri IV et Philippe II) ; 2° un meilleur traitement des prisonniers (libération sur parole, d'après les *Commentaires* de Montluc) ; 3° l'impopularité de certaines armes (Montluc appelle l'arquebuse « une invention du diable ») ; 4° la pratique de la bonne foi entre les belligérants. Néanmoins la loi des sièges est dure, les prises d'assaut sont suivies d'actes de sauvagerie délibérés, enfin la distinction si importante des combattants et des non-combattants reste à dégager (p. 192). La férocité de la guerre de Trente ans est classique (p. 195). Dans un traité de 1522 l'idée de neutralité, dans un traité de 1536 le nom même de *neutralité* se rencontre. Mais les guerres de religion, dont aucun prince du même culte ne peut se désintéresser, ne sont pas favorables à l'éclosion de la neutralité. Les devoirs des neutres ne sont pas largement conçus ; leurs droits, d'autre part, sont extrêmement réduits : les belligérants n'hésitent pas à porter la guerre jusque dans les mers et les ports neutres, qui doivent, par traité, obtenir des belligérants l'engagement préalable de les respecter (convention avec la France du cardinal Wolsey, 1521). Les vaisseaux neutres

sont empêchés de continuer leur commerce avec les belligérants. En 1588, Elisabeth, en guerre avec l'Espagne, demande au roi de France, d'empêcher l'exportation du blé français en Espagne, et sa réponse est telle qu'Elisabeth en est « *very greatly contented* ». (*State Papers* from 1510 to 1726, I, p. 367, *Walker*, p. 199). Enfin les vaisseaux neutres sont requis de prêter assistance aux belligérants (Venise réquisitionne en 1617 des vaisseaux anglais pour transporter leur cargaison et les servir dans leur guerre contre le duc d'Ossuna).

Ainsi le droit international commence à naître. L'idée de droits et devoirs entre Etats se constitue. Mais le point dominant de cette époque, c'est l'arrivée des Etats à l'indépendance, de sorte que, dans le droit international, tout ce qui touche à la formation politique de l'Etat (domaine territorial et représentation diplomatique) se développe, tout ce qui au contraire touche aux droits de l'humanité reste dans l'ombre.

C'est chez les canonistes que les idées d'humanité se réfugient : et c'est pour cela qu'ils méritent la première place dans la doctrine, à laquelle M. Walker consacre son troisième et dernier chapitre (p. 202 et suiv.). Longtemps cette doctrine se contente d'emprunts à des œuvres purement religieuses ou purement politiques, sans aucun caractère spécial. Les canonistes (Tertullien, St-Augustin, Isidore de Séville, St-Thomas d'Aquin, etc.), se placent, au point de vue de l'humanité, pour discuter la légitimité de la guerre. Les écrivains politiques décrivent d'une façon pratique, avec Machiavelli (1469-1527), les règles plus ou moins cyniques de la diplomatie, ou bien, avec Bodin, les limites toutes juridiques de la souveraineté (1577, *Les six livres de la République*). Dans le mouvement politique du XVIe et du XVIIe siècles la voix des canonistes cesse d'être écoutée : celle des écrivains purement politiques leur est préférée. Les premiers auteurs, qui servent de précurseurs au droit international, y étudient l'Etat beaucoup plus que l'homme. L'activité diplomatique de l'Etat tente Conradus Brunus (1491-1563), qui donne un *De legationibus*, 1548. Albericus Gentilis (1552-1608), dont le *De legationibus* est de 1585. Mais trois auteurs s'attaquent à l'étude de la guerre, afin de l'endiguer dans des règles plus douces et de la civiliser : Balthazar Ayala (1548-84), dans son *De jure et officis bellicis* (1582), Albéricus Gentilis, dans un deuxième ouvrage (*De jure belli*, 1588) ; enfin, après les précurseurs, Grotius dans lequel M. Walker salue le *prophète du droit international* (*De jure belli ac pacis*).

II

Cette longue analyse aura du moins cet avantage qu'elle nous dispensera de prodiguer à ce livre, qui est de premier ordre, l'éloge banal auquel tout compte rendu se croit plus ou moins obligé. Pour les œuvres fortes, l'analyse est meilleure que l'éloge. Celle de M. W. est de ces œuvres-là. Toute la partie relative aux institutions internationales, c'est-à-dire à la pratique de la paix et de la guerre, est supérieurement traitée. Pour le reste, il y a quelques réserves à faire, mais ces réserves ne doivent pas diminuer le mérite de l'œuvre. Il était difficile de marquer avec plus de force les phases successives par lesquelles a passé l'histoire, ou plus exactement la préhistoire du droit des gens. Il était impossible de mieux montrer comment, très longtemps, les projets d'Empire barrèrent la route au droit des gens. A une époque où l'Angleterre semble hantée par le souvenir des idées romaines, il est piquant — mais utile — de voir un jurisconsulte anglais déclarer lui-même que l'Impérialisme et le *World-Power* sont en opposition avec la notion même du droit international. Nul historien n'a mieux montré, croyons-nous, comment l'Empire s'opposant au droit international, la notion

d'indépendance des Etats est devenu le dogme fondamental de ce droit, dès qu'il s'est créé.

Malheureusement cette notion est un peu étroite. L'œuvre qu'elle domine s'en ressent. Si complet qu'il soit, ce livre, qui porte la marque d'un esprit original, porte en même temps la marque d'un esprit quelquefois exclusif. Cet exclusivisme, qui peu à peu frappe le lecteur, se traduit de deux manières : dans la documentation et dans la doctrine.

Au point de vue de la documentation, l'auteur est admirablement renseigné. Il a la pratique des sources, et, dans des citations fréquentes, il utilise avec une expérience manifeste les documents originaux, qu'il connaît bien. Pourquoi cette fréquentation des anciens ne va-t-elle pas, chez M. Walker, sans quelque dédain des modernes ? Dans la voie historique où il s'est engagé, d'autres l'ont précédé qu'il ne nomme même pas. Il a un chapitre sur les Sources du droit des gens, et ne cite pas la belle *Introduction au droit des gens* de M. Renault. Il en esquisse l'histoire et ne paraît pas se douter que le tableau historique du droit des gens ait été tracé dans des travaux importants, malgré leur nom trop modeste : l'*Introduction au droit des gens*, de M. Leseur, celle de M. Chauveau. Le même ostracisme frappe la science allemande. Le *Handbuch* de Holtzendorff n'est pas mentionné. Il y a pourtant là, des origines au traité de Westphalie, sur le développement du droit des gens deux cent trente pages capitales, qui eussent mérité d'être citées et surtout d'être utilisées (Handbuch, I, pp. 159-322. *Die geschichtliche Entwickelung des internationalen Rechts und Staatsbeziehungen bis zum Westphalischen Frieden*, par Franz von Holtzendorff). Sur plus d'un point, sur Grotius, par exemple, la bibliographie de l'auteur est faible. Mais ce n'est pas sur quelque point de détail qu'il faut faire porter le reproche ; c'est dans l'ensemble que l'auteur, tout en tenant compte très largement des sources, montre trop de dédain des livres. Nys, qu'on ne peut omettre dans l'histoire du droit des gens, et Laurent sont à peu près les deux seuls devanciers étrangers, qu'il consente à citer et à utiliser. La trame de son œuvre s'en ressent. A lire M. Walker, on croirait que les historiens du droit des gens sont tous d'accord sur la valeur et la portée des événements : jamais une discussion, pas trace d'opinion contraire. Le livre y gagne en élégance ; mais il y perd en ampleur.

Ce reproche au fond n'est pas grave. L'Angleterre à cet égard ne nous a jamais gâtés. Ses œuvres de droit craignent d'employer la citation et ses jurisconsultes affectent trop souvent d'ignorer la lecture. Sir F. Pollock n'a pas trop de dédains pour les « boutiques de renseignements » (1). La science anglaise, à la différence de la science allemande, dédaigne l'érudition comme œuvre secondaire, et, tenant compte de l'aversion quasi-nationale des Anglais pour elle, il faut convenir que M. Walker cite et lit, relativement, beaucoup de livres pour un Anglais. Peu importe la lecture et la citation, quand il s'agit de penseurs profonds, les Spencer, les Sumner Maine, dont l'esprit vigoureux sait, tout seul, s'ouvrir le chemin. Mais, dans une science complexe et neuve comme le droit des gens, l'exclusivisme de la documentation peut avoir pour conséquence l'exclusivisme de la doctrine et c'est là un danger auquel il ne semble pas que le livre dont nous parlons ait échappé.

1° La partie la plus originale, mais la plus contestable de l'œuvre est assurément celle qui a trait aux Empires. Le mérite vraiment remarquable de ce livre c'est d'avoir montré la lutte pour l'hégémonie universelle dans son opposition avec le droit international. Mais, hostile à l'idée d'Empire, M. W. ne lui rend pas justice ; par sa tendance à l'unité, l'Empire prépare en

(1) *Sir Henry Maine et son œuvre*, Conférence à l'Université d'Oxford, 10 nov. 1888. reproduite en tête de la trad. française de *La Guerre*, p. IX.

effet les bases d'une société future, où tous les Etats se trouveront réunis ; l'indépendance absolue des Etats est aussi contraire au droit international que l'hégémonie absolue de l'un d'eux : tandis que la féodalité tend à l'indépendance, l'Empire sert la cause du droit des gens en travaillant à l'unité. Confondant l'Eglise catholique, parce qu'elle tend à l'hégémonie, dans la même réprobation que l'Empire, M. W. méconnaît son rôle : il ne voit pas, dans la société chrétienne, le germe premier de la société des Etats ; même, ce qui semble excessif, il n'y voit qu'un obstacle à cette société.

2° Préoccupé de suivre dans le déclin de l'Empire la naissance du droit des gens, M. Walker salue dans le traité de Westphalie la défaite de l'Empire et de la domination universelle. Il n'y voit pas ce qui pour tant d'autres est essentiel, la sécularisation de la société des Etats qui, de catholique, devient laïque. Préoccupé de trouver à Westphalie l'affirmation de l'individualité des Etats, il n'y voit pas la transformation de la société des Etats, jadis chrétienne, maintenant non confessionnelle. Ce n'est pas à dire que M. W. ait à cet égard, une absolue lacune. Mais c'est une lacune que de mettre dans l'ombre un fait qui devait au contraire entrer en pleine lumière.

3° Il y a un procédé qui frappe dans ce livre : c'est qu'il développe l'histoire plutôt par son côté négatif que par son côté positif ; autrement dit, absorbé par l'idée d'Empire, où il voit un obstacle au droit, l'auteur suit minutieusement tous les faits politiques, qui détruisent l'obstacle, mais il ne note que par accident les grands faits sociaux qui peu à peu, sortant l'homme de son isolement, créent l'idée d'une société et d'une règle internationales. La chevalerie, les croisades, le commerce et les grandes découvertes maritimes, voilà quatre grands facteurs du droit international qui demandaient à être mis en pleine lumière, c'étaient de grandes têtes de chapitres : M. W. en fait de petits paragraphes. Les croisades (p. 86) sont un numéro perdu dans le chapitre du Saint-Empire ; elles viennent à cette place parce que, dans la lutte des rois contre l'Empire, elles favorisent les premiers en les débarrassant des barons que l'Eglise occupe ailleurs. La chevalerie (p. 129) n'a qu'un numéro perdu, à côté de l'influence de Mahomet sur la pratique de la guerre, dans une section intitulée : *pratique du Moyen Age* ; *loi de la guerre*. Les découvertes (p. 160) sont traitées comme une matière juridique et non comme un foyer de droit, dans un chapitre de l'époque ultérieure intitulé *loi de la paix*. Ces grands facteurs de droit, très bien mis en relief par Holtzendorff, glissent inaperçus. Le plan de M. W., qui concentre toute sa lumière sur le *World-Power*, n'a plus que des demi-clartés pour tout ce qui n'est pas la lutte de l'individualité des monarchies contre l'universalité de l'Empire.

4° Et, ce qui était fatal, ce n'est pas seulement dans le plan et par la forme que l'importance de certains faits se réduit ; c'est dans l'œuvre elle-même et par le fond que leur portée s'altère : à en croire notre auteur, la chevalerie n'est qu'un code d'honneur, dans une confrérie limitée, comme si le chevalier ne se reconnaissait pas de devoirs vis-à-vis d'un non chevalier ; les croisades n'enlèvent rien à la guerre de sa cruauté, les guerres de religion sont les plus atroces de toutes, comme si la guerre n'était pas naturellement le rendez-vous de toutes les barbaries, comme si l'Eglise ne les avait pas toujours proscrites ! Hostile à l'Eglise catholique, dont l'hégémonie lui paraît dangereuse pour la territorialité des Etats, M. W. conduit son œuvre sans se douter qu'il y a dans la forte armature des constructions systématiques un moment où, comme le chêne de la fable, ne voulant pas plier, elles se brisent. Laurent, dont la grande pensée, même dans ses violences, est toujours large, c'est-à-dire tolérante, Laurent lui-même n'avait pas été si loin. C'est chez lui, sans doute, que M. W. a pris cette idée que le catholicisme est l'ennemi du droit des gens. Laurent l'a dit en effet (*Histoire du droit*

des gens, VI, *La Papauté et l'Empire*) : « le catholicisme chrétien est un dissolvant pour les nationalités ». Mais Laurent ajoute (*ibid.*, p. 41) : « L'unité est un besoin de la nature humaine : ce besoin trouve sa satisfaction dans le lien d'une croyance commune. Sous l'influence du christianisme, se forment des sentiments généraux, une civilisation générale, base d'une véritable unité. Ce sont ces liens qui font aujourd'hui des peuples de l'Europe comme une grande république, bien qu'ils aient cessé de reconnaître le Pape pour chef et que l'Empire ait disparu avec la féodalité. » Injuste vis-à-vis de l'Eglise, M. W. est encore injuste vis-à-vis de l'Empire. Laurent dit de l'Empire (p. 163) : « La monarchie universelle n'est pas l'idéal de l'humanité », mais il ajoute (p. 167) : « Ici éclate la grande mission de l'Empire. En combattant les Papes, les Empereurs combattent pour la souveraineté du pouvoir civil contre la théocratie ». Nous aurions aimé voir, chez M. W., cet hommage à l'Empire : nous l'avons mal cherché sans doute, car nous ne l'avons pas trouvé. Il y a certainement plus de modération, plus de précision froide et de netteté tempérée chez M. W. que chez Laurent Et cependant, sur le rôle de l'Eglise et de l'Empire, c'est le second qui, malgré le souffle passionné de son œuvre, est le plus juste, en tous cas le plus large.

C'est qu'entre M. Laurent et M. Walker, malgré les affinités de leur pensée, une profonde différence existe. Laurent conçoit le droit international comme la loi d'une société, dont la diversité n'exclut pas l'unité. Il salue dans le Moyen Age tout ce qui pousse le monde à l'unité : l'Eglise, l'Empire, car ils dégagent les premiers germes de cette unité, qui doit grouper en une seule société tous les Etats du monde. Voilà pourquoi Laurent, tout en les critiquant de vouloir l'unité complète, les remercie de préparer, dans le chaos féodal, cette demi-unité qui seule se concilie avec l'indépendance, et qui se nomme la solidarité. Au terme de son premier volume, M. Walker ne rencontre encore que la notion d'indépendance et de territorialité. Quelque rôle que la notion de territorialité joue dans le droit international anglais, il est permis de croire qu'au terme de son histoire c'est un autre principe que l'excellent auteur nous montrera. Pourvu que dans son second volume il mette à dégager la notion de solidarité le même talent et la même force qu'il a mis à dégager dans celui-ci la notion d'indépendance, — et l'œuvre tout entière, éclairée par la suite des développements, échappera, nous l'espérons, aux quelques réserves que mérite pour l'instant cette nouvelle histoire du droit des gens — un peu exclusive peut-être dans quelques-unes de ses tendances — mais fortement conçue dans l'ensemble et surtout très solidement exécutée dans le détail.

A. G. DE LAPRADELLE
Agrégé à la Faculté de droit de Grenoble.

Nociones de derecho internacional, par MIGUEL CRUCHAGA, Santiago de Chile, 1899, in-8°, p, 465.

Voici un simple manuel, où l'auteur, de son propre aveu (p. 3), s'est largement inspiré du solide et substantiel *Précis de droit international* de Bonfils. C'est un hommage à l'influence française, dont nous avons le droit de nous féliciter. S'il fallait juger l'ouvrage de M. Miguel Cruchaga pour ses mérites propres, nous pourrions en louer les qualités de netteté, de précision et de clarté. Mais lui-même nous a prévenu que son livre était une œuvre de seconde main, qu'il fallait apprécier surtout pour son utilité pratique. Les étudiants auxquels est destiné ce travail n'avaient au Chili que les *Principios de derecho internacional* de

Bello dont la première édition date de 1833 et la dernière, revue par l'auteur, de 186. Il leur fallait, dans un droit essentiellement historique, c'est-à-dire essentiellemen progressif et mobile, un livre nouveau qui les mît au courant des doctrines et des événements. A cet égard nul doute que le *Précis* de M. M. C. ne leur soit d'un précieux secours. Le lecteur français lui-même le consultera plus d'une fois avec plaisir et profit : plaisir à constater l'influence prédominante que la science française exerce au Chili, profit à glaner çà et là quelques détails curieux, peu ou point connus, de l'histoire diplomatique et du droit du Chili. — L'envoyé du Saint-Siège a-t-il le droit de préséance sur les autres envoyés diplomatiques? (p. 134-135). question soulevée à Lima par le ministre du Chili, alors doyen du corps diplomatique et tranchée contre l'envoyé du Saint-Siège par la majorité des membres du corps diplomatique auquel, d'un commun accord, l'incident fut porté. — Il y a au Chili de nombreux actes diplomatiques, qui, qualifiés faussement de protocoles, sont en réalité de véritables traités. Pourquoi cette anomalie ? Parce que le consentement du Congrès, nécessaire à la ratification des traités, ne l'est pas à celle des protocoles, aux termes de la Constitution : d'où cette conséquence qu'on passe sous le nom de protocoles de véritables traités, qui dès lors ne sont pas soumis aux Chambres. Lastarria, dans ses *Commentarios à la Constitucion de Chile* indique trois cas dans lesquels l'exécutif a ainsi dérobé au législatif la ratification de trois traités, en les nommant protocoles. Il faudrait, demande M. M. C., une loi qui définît rigoureusement les uns et les autres (p. 218). — La doctrine de Monroe, par laquelle les Etats-Unis défendent à l'Europe d'intervenir en Amérique, est reprise dans les termes les plus énergiques, par la République du Chili en 1864, lors des affaires du Mexique dans la résolution suivante (p. 403). « La République du Chili ne reconnaît pas comme conformes au *droit international américain* les actes de l'intervention européenne en Amérique ni les gouvernements qui se constituent en vertu de cette intervention, quand même elle serait sollicitée, *ni aucun pacte de protectorat, cession ou vente, ou de quelque autre espèce*, qui diminue la souveraineté ou l'indépendance d'un Etat américain en faveur des puissances européennes ou qui ait pour objet d'établir une forme de gouvernement contraire à la République. » — A noter aussi (pp. 258 et 269) le commentaire de la loi chilienne du 23 déc. 1897 sur les agents diplomatiques et du règlement chilien du 9 avril 1893 sur le service consulaire. — Ce n'est pas seulement le lecteur chilien, qui désire être mis au courant des progrès de la science française; c'est le lecteur français qui demande, lui aussi, à être mis au courant de l'histoire diplomatique et du droit du Chili.

A.-G. de Lapradelle,
Agrégé à la Faculté de droit de Grenoble.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES BELGES

Revue de Belgique. — Mensuelle 15 fr. par an. (Bruxelles, Weissenbruch ; Paris, Arm. Colin), 15 juin et 15 juillet 1900.

Cte GOBLET D'ALVIELLA : I. La R. P. et le Projet de Smet. — II. La première expérience de la R. P. intégrale.

Nous terminons le résumé des articles de M. Goblet sur l'application de la R. P. aux élections législatives en Belgique (1).

V. — Entré dans la voie de l'apaisement et des transactions, par le retrait de son projet de loi électorale, M. Vandenpeereboom demanda, le 4 juillet 1899, le renvoi des diverses propositions qui venaient d'être déposées à une commission spéciale où tous les partis seraient représentés.

A cette occasion, une nouvelle déclaration des gauches libérale et socialiste affirma leur union défensive contre tout coup de parti de la majorité. Cette déclaration prit la forme d'un manifeste au pays, dans lequel la nécessité d'un referendum par voie de dissolution occupe une place essentielle qu'elle n'avait pas dans le principe. De là une dissidence entre les socialistes et quelques libéraux qui votèrent plus tard le projet de loi, alors qu'on les prétendait engagés à subordonner à la mesure démocratique visée par le manifeste, toute adhésion à un système électoral nouveau.

M. Goblet d'Alviella n'omet pas ce côté de la lutte, qu'il suit comme un épisode, en même temps que le sujet principal ; mais il observe que, malgré la violence des personnalités et l'acharnement des attaques dont fut surtout l'objet M. Lorand, le sort de la R. P. triompha de cet obstacle, qui la priva souvent du vote d'un bon nombre de ses partisans avérés dans le groupe socialiste. Si l'extrême gauche fit en cela preuve de véritable jacobinisme, mettant au-dessus de l'intérêt politique du pays un engagement pris dans des circonstances qui allaient bientôt changer et dont on avait même forcé la portée, il est aisé pourtant de trouver — surtout chez les chefs socialistes les plus avisés — une suffisante dose d'opportunisme pour sauver dans les moments décisif, la réforme attendue. M Wœste, ne pouvait manquer de le leur faire sentir. Rarement d'ailleurs une campagne législative offrit à un tel degré l'imprévu de majorités de circonstance. Plus d'une fois, comme l'observe encore le comte Goblet, la R. P., compromise par ses partisans, fut sauvée par ses adversaires. N'était-ce pas comme un présage du régime qu'allait instaurer le système électoral actuel de la Belgique ?

La commission parlementaire écouta toutes les propositions, depuis le système uninominal de M. Wœste jusqu'à la demande de revision constitutionnelle de

(1) Voir *Revue du Droit public*, année 1900, 1er trimestre, p. 562.

M. Vandervelde. Le projet du député indépendant de Bruxelles, M. Théodor, favorable à la R. P., sembla seul pouvoir réunir une majorité, à condition que M. Lorand votât pour lui. Ce fut l'un des moments culminants de l'épisode auquel nous avons fait allusion : M. Lorand se retira de la commission. Privé de sa voix, le projet Théodor tomba comme tous les autres.

Cependant, le ministère, reconnaissant enfin son impuissance, démissionna et fut remplacé, le 5 août, par le cabinet de Smet de Naeyen, qui proposa, dès sa constitution, l'application intégrale de la R. P. aux chambres, sans *quorum*, avec le vote de liste ou bien le vote nominatif, au choix de l'électeur, avec le droit pour les parrains (en fait : les associations politiques) de déterminer l'ordre de présentation des candidats et le droit pour les citoyens d'accepter cet ordre par leur vote en tête de liste ou de le modifier par leur vote nominatif. Dans ses grands traits, le système d'Hondt dominait ce projet. Il instituait des députés suppléants et abolissait les circonscriptions uninominales, par la fusion des petits arrondissements. Les sénateurs, dans les parties du pays les moins populeuses, étaient même élus par province.

L'accueil réservé au projet de Smet par les hommes politiques, y compris ceux de l'opposition, fut assez favorable pour que son adoption parût assurée. D'ailleurs, l'opinion publique était acquise à la R. P., comme moyen de sortir d'une longue crise, sinon comme système idéal. Les socialistes, s'ils avaient maintenu leur tactique d'agitation, se seraient désormais sentis aussi isolés qu'ils avaient été soutenus, lors de leur campagne contre le projet Vandenpeereboom. Aussi, les dilettantes de l'obstructionnisme parlementaire, auxquels on devrait presque assimiler les faiseurs d'interminables discours inutiles, retardèrent-ils seuls le vote, sans toutefois pouvoir l'empêcher.

Relevons, avec M. Goblet, cette judicieuse remarque faite au cours de la discussion par le ministre de la justice, M. van den Heuvel : « Qu'on veuille y regarder de près, l'émiettement des partis (l'un des griefs classiques contre la R. P.) l'émiettement dépend, en réalité, de la force de constitution des partis. Celle-ci est-elle vigoureuse ; y a-t-il de la cohésion, de la discipline, un programme vraiment conciliateur des grands intérêts : l'émiettement ne se produit pas. Supposez, au contraire, un groupe de constitution anémique, sans idéal, sans organisation sociale, sans chefs respectés, les divisions vont apparaître et grandir ».

Le 15 octobre, aux élections communales, l'application partielle de la R. P. fit plus de satisfaits que de mécontents : d'où, nouvel appoint en faveur de la réforme et nouveau manifeste en ce sens signé des noms de quelques ralliés. Cependant, au Parlement, on discourait toujours. Ce furent « les dernières cartouches ». Les amendements à l'article 1er du projet sont repoussés, tous, le 31 octobre, et le texte du gouvernement réunit le chiffre inattendu de 75 voix, dont 5 de gauche, contre 55, dont 20 de droite (la Chambre compte 152 membres). Les votes suivants ne furent plus aussi favorables : la loi faillit même tomber, à propos d'un amendement introduisant le *quorum*, qui fut appuyé par l'extrême droite et par l'extrême gauche, dans le but évident de faire échouer la réforme. Cette tactique, si elle avait réussi, devait retirer au gouvernement l'appui des progressistes (gauche non-socialiste) dont le parti, numériquement assez faible, se sentait surtout frappé par l'établissement du *quorum*. Mais l'esprit politique de la droite prévalut, « afin de ne pas aider l'opposition à ouvrir une crise dont nul ne pouvait prévoir l'issue ». L'amendement fut retiré par son auteur. Au vote final du 24 novembre 1899, l'ensemble du projet obtint 70 voix, dont 5 de gauche, contre 63, dont 33 de droite ; il y eut 8 abstentions. Les cinq libéraux qui donnèrent leur appui à la loi furent qualifiés de traîtres, de vendus, etc., par les

socialistes. Toutefois, si, grâce à eux, le gouvernement n'eût pas été sauvé en même temps que la R. P., quelques-uns des trente-trois membres dissidents de la majorité se seraient sans doute chargés de cette tâche, en faisant acte de docilité nécessaire envers leur parti. En tous cas, parmi les votes négatifs de gauche, treize au moins émanaient de proportionnalistes avérés, membres du Conseil général de la « Ligue pour la R.P. ».

Au Sénat, sur le rapport très substantiel de M. Léger, la loi fut votée, le 22 décembre, par 61 voix contre 26, et 6 abstentions.

VI. — Après ce succès, les proportionnalistes eurent la chance de voir la grande majorité de leurs anciens adversaires accepter le fait accompli : c'était, de l'avis de tous, la prochaine épreuve les élections générales qui allait donner la valeur réelle de la réforme.

Les associations politiques s'occupèrent du choix des candidats, tâche extrêmement difficile, puisque du rang à assigner à chaque nom dépendait sa chance de succès. On vit certains groupes ménager le plus possible la liberté des électeurs ; d'autres, au contraire, résolurent la question par des ententes personnelles, les hommes politiques déclarant eux-mêmes qu'ils se présentaient sur une liste, pour telle place (1re, 2e candidature, etc.). A une exception près, les résultats de ce travail préalable furent acceptés par les candidats et — on allait le voir bientôt — à deux exceptions près, les électeurs les ratifièrent à leur tour.

La nouveauté du système tenta quelques *outsiders* et l'on vit se former des groupes — nous ne dirons pas des partis — qui crurent le moment opportun pour conquérir quelque mandat. « A Bruxelles, il n'y eut pas moins de neuf listes présentées pour la Chambre et cinq pour le Sénat. Il parut, un moment, que la force centrifuge de la R. P. menaçait d'emporter toutes les digues. L'élection du 27 mai 1900 devait bientôt remettre les choses au point. »

Le calme régna dans le pays entier. Les opérations se passèrent sans difficulté; les résultats furent relativement assez vite connus et ils le furent avec certitude et précision.

La Chambre nouvelle compte 86 catholiques, 31 libéraux, 2 progressistes, 32 socialistes, 1 démocrate-chrétien. Les autres « partis » furent balayés, y compris celui des indépendants, malgré le rôle considérable qu'il avait longtemps joué dans les élections bruxelloises, et malgré les sympathies acquises à son dernier *leader*. Le Sénat compta 43 catholiques et 33 libéraux-progressistes. Les sénateurs provinciaux restaient à élire. En général, chacun se déclara satisfait.

Huit jours après, les Conseils provinciaux furent renouvelés pour moitié, afin de permettre le choix complémentaire de sénateurs, prévus par la Constitution. Ces élections se firent d'après le principe majoritaire. Le contraste était frappant. Partout, d'importantes minorités restaient sans aucune représentation et, malgré certaines coalitions disparates, la majorité des assemblées ne répondit pas à celle des votants ! Naturellement, l'illogisme de cette situation se répercuta sur la désignation des sénateurs provinciaux.

M. Goblet d'Alviella termine son article par quelques considérations générales.

Il compte, dès à présent, à l'actif de la loi nouvelle :

1° Le réveil à la vie politique de bien des fractions du pays, où la lutte avait été depuis longtemps abandonnée par les partis d'opposition. A une seule exception près, tous les mandats législatifs avaient cette fois été disputés ;

2° La fin de la périlleuse coïncidence entre les divisions politiques et les divisions linguistiques (flamands-catholiques et wallons-anticléricaux) ;

3° La diminution d'âpreté dans les luttes. Comme on se sent dans l'impuissance d'écraser ses adversaires, on est forcé de leur reconnaître au moins le droit à

l'existence. A cet égard, le R. P. apparaît comme un élément de pondération, d'ordre social ;

4° Les partis ne se sont pas morcelés, au contraire ; seuls, les groupes amorphes ont été éliminés et la leçon profitera, sans doute, à l'avenir. M. Goblet va jusqu'à affirmer « qu'il y a place en Belgique pour trois partis, mais seulement pour trois ». Il est entendu qu'à ses yeux, les progressistes ne font qu'un avec les libéraux ; le parti ouvrier-libéral (non-collectiviste) aussi. Quant aux démocrates-chrétiens, il est aisé de voir que l'auteur les tient pour négligeables, les catholiques et les socialistes devant les résorber tôt ou tard ;

5° C'est la fin des coalitions hétérogènes : chaque parti a pu affirmer sa politique intégrale, formuler son programme, ce qui a dissipé les équivoques et dévoilé certaines différences qu'on tenait à cacher et certaines affinités profondes qu'on hésitait à reconnaître ;

6° L'intérêt des partis est éveillé et stimulé par le gain possible d'un siège, grâce à un déplacement de voix facile à atteindre. Le « clichage » des électeurs, prédit par les adversaires, était bien plutôt le résultat du système majoritaire. Les oscillations sont fortes dans nos élections : à Charleroi, les socialistes gagnent 10.000 suffrages, en quelques mois ; à Louvain, ils en perdent 8.000 depuis quatre ans ! Si la propagande devient plus intense, elle va surtout être plus continue, comme la force motrice d'une machine mieux réglée ;

7° La complexité du système est une chimère. Malgré le niveau assez bas — hélas ! — de l'instruction, nos électeurs sont stylés de longue date à un régime de votation complexe. Ce n'est pas la R. P. à qui il faut imputer les difficultés du couloir électoral, du scrutin de liste, du vote plural, etc. Ainsi, à Bruxelles, chaque électeur a reçu, le 27 mai dernier, de un à six bulletins (exemples : l'ouvrier de 25 ans a une voix pour la Chambre ; il ne votera au Sénat qu'à 30 ans ; les « pluraux » de plus de 30 ans peuvent avoir jusqu'à trois voix pour la Chambre et trois pour le Sénat ; aux élections communales, les « pluraux » peuvent avoir jusqu'à quatre voix). Ces bulletins portaient 25 noms pour le Sénat et 107 pour la Chambre. Et pourtant, la votation se termina à 1 heure ; le dépouillement se prolongea jusque dans la nuit ; le bureau central fit les calculs le lendemain et, si les résultats officiels tardèrent encore un jour, ce fut à cause de l'insuffisance d'un ou de deux présidents, qui n'avaient pas compris ou pas voulu comprendre leur tâche. M. Goblet reconnaît que d'autres pays seraient moins aptes peut-être à accepter notre système, mais il indique, pour la France, notamment, combien cette adaptation serait facile ;

8° Enfin, la composition du Parlement s'est améliorée. La chose n'était guère difficile — on est d'accord là-dessus — et le personnel nouveau n'a pu encore donner la mesure de sa valeur ; mais beaucoup d'hommes de mérite ont passé en tête de liste, dans les arrondissements où ils sont le mieux connus, au lieu de devoir chercher fortune loin de chez eux. Quelques hautes personnalités ont été écartées, il est vrai, par ceux qui se prévalaient de « droits acquis » ; ainsi nous citerons M. Charles Graux, que les libéraux de Bruxelles n'ont sû ramener ni à la Chambre, ni au Sénat. Ce sont là des effets de transition entre la représentation d'hier, basée sur les subdivisions territoriales, et la représentation de demain, basée sur le seul groupement des opinions.

Le comte Goblet passe ensuite aux critiques. Les voici :

1° L'inégalité des circonscriptions et leur multiplicité. De là, des déchets entraînant, dans les résultats généraux, des infractions encore graves au régime proportionnel. Aux dernières élections, le parti catholique obtient, à la Chambre, une majorité de 20 voix et cependant il n'a que 995 056 suffrages sur 2.052.270. En d'autres termes, 48 1/2 p. c. des votes lui procurent 56 p. c. des mandats.

L'explication est fournie par le hasard des *excédents* ou « suffrages donnés en trop aux différentes listes, sans être suffisamment nombreux pour leur valoir un siège de plus ». En d'autres termes « les catholiques sont assez nombreux pour obtenir une part de représentation dans chaque circonscription du pays, alors que des libéraux ont inutilement donné leurs suffrages à des candidats non élus dans 7 collèges, les socialistes dans 10, les démocrates-chrétiens dans 15, d'autres groupes dans 26 ». De la sorte, 158.843 suffrages valablement exprimés sont demeurés stériles.

Pour éviter ce mal, qui favorise outre mesure les partis les plus forts, M. Goblet préconise la fusion des petits arrondissements et l'élection par provinces ; il montre les rectifications que ce système eût apportées au scrutin du 27 mai. Le commun diviseur ou chiffre électoral nécessaire pour obtenir un représentant serait ainsi moins différent qu'il ne l'est actuellement, d'un collège à l'autre. On a poussé plus loin encore l'art d'accommoder les restes, dans la cuisine électorale; mais il nous semble préférable de nous en tenir ici à l'exposé des faits, sans entrer dans l'examen de ces hypothèses un peu complexes.

2° Les pouvoirs exorbitants des associations électorales, pour la présentation et le rang des candidatures. « En fait, le système actuel revient à dire: aux électeurs le droit de choisir leur liste ; aux associations, celui de désigner les élus ». Mais les citoyens s'émancipéront sans doute, par l'éducation, et reconnaîtront que rien ne les empêche de renverser l'ordre des présentations, par leurs votes de préférence, sans nuire à leur parti. Ici encore, les théoriciens de la R. P. peuvent essayer d'inventer des remèdes ou des palliatifs.

3° Enfin, dépassant les limites du seul droit électoral politique, l'auteur préconise la nécessaire unification du régime électoral belge tout entier. Nous n'avons encore, à la province, nulle R. P. ; à la commune, la R. P. remplace les ballottages, seulement ! Ce ne peut être là qu'une courte transition. La capacité électorale, l'âge varient avec les assemblées à choisir. Tel citoyen, disposant de trois voix pour la Chambre (un avocat, de 25 à 30 ans, par exemple) est censé inapte à élire un conseiller pour sa commune ! Ceci ne peut plus durer.

Dans les conclusions finales, nous aimons à relever cette pensée : « L'avènement de la R. P. en Belgique a été surtout une victoire de l'opinion sur les répugnances du Parlement ». (1)

Revue de l'Université de Bruxelles. — Mensuelle. Ve année. Bruxelles : au bureau de la *Revue*. — 13 fr. par an.

MAURICE VAUTHIER : **Les Partis politiques** (livr. de juillet 1900, p. 713-764).

Le titre exact de cette importante étude devrait être: « Le Régime des Partis », car ce ne sont point les partis eux-mêmes, dans leurs origines, leurs programmes et leur fortune politique qu'analyse M. le professeur Vauthier : il en détermine seulement le rôle dans le gouvernement représentatif et, plus exactement, dans cette forme du parlementarisme qui a nom : régime des partis *(party government)*. Ainsi circonscrit, le domaine est vaste encore et l'objet principal de l'article est d'en délimiter les frontières, de répondre à cette question : où le régime des partis s'est-il réalisé ? On aurait plaisir à rappeler, à propos de M. Maurice Vauthier, la terminologie de Montesquieu, puisque son étude envisage le régime des partis dans sa nature, dans son principe et dans sa corruption.

(1) Les articles de M. Goblet viennent de paraître en volume, à Paris, chez Alcan.

Il définit d'abord le parti politique : « une agrégation de personnes qui s'unissent pour défendre et pour faire prévaloir par des moyens légaux des idées et des intérêts qui, d'un consentement unanime, sont réputés licites ». On peut, de ces termes mêmes, déduire la distinction entre les partis et les fractions. Il est de la nature du régime des partis de représenter simultanément et de combiner les deux tendances inhérentes à toute organisation, à tout organisme même : la conservation et la transformation. De là, cette conséquence : les partis sont essentiellement deux ; ce nombre apparaît comme une des conditions du régime. On peut se demander s'il est possible qu'il en soit autrement. Les combinaisons de l'heure présente, dans bien des pays, et celle que le lendemain nous réserve partout peut-être, ne rentrent plus, d'après M. Vauthier, dans la conception du régime des partis.

Celui-ci a pu naître dès qu'un grand nombre de citoyens était appelé à une participation active à la vie politique ; non point que le suffrage universel en soit la condition nécessaire, mais une opinion publique, consciente d'elle-même, doit être reconnue par la Constitution et protégée dans ses expressions normales. Les partis mettent en présence des intérêts généraux ; ils relèvent de différentes conceptions de la société ; ils assignent un but plus ou moins étendu à l'Etat. S'ils ne représentaient que des conflits entre intérêts particuliers, entre groupes rivaux, ce serait « l'anarchie tempérée par le marchandage ».

Ici se place une importante restriction.

Les intérêts représentés par les partis doivent n'être point mutuellement incompatibles ; une transaction entre eux est possible et nécessaire. Chacun est forcé de reconnaître à l'autre le droit à l'existence, voire une véritable légitimité. D'où il résulte que « ce régime, qui paraît impliquer une éternelle antithèse, n'est admissible et viable que s'il plonge dans une couche profonde de sentiments uniformes ». Les partis, a-t-on dit, sont des parties : ils n'existent que par la notion d'un tout qui leur soit supérieur. Si donc le principe des deux partis-types est, d'un côté la conservation et, de l'autre, la transformation, le principe du régime lui-même est dans cette entente sur les règles du jeu (qu'on nous permette l'expression), auxquelles sont soumis les deux camps et qu'acceptent tous les adversaires,

Il suit de là que ce régime ne naîtra point viable, si la conscience collective est trop imparfaitement développée ou si cette conscience ne s'est pas encore condensée en des institutions et en des principes généralement reconnus. La corruption l'atteindra ; de même, si le morcellement des partis tend à lui substituer la représentation des intérêts ou si les bases mêmes de l'Etat, ses institutions et ses principes politiques, sont mis en cause ; alors, les partis se font une guerre d'extermination ; ils se traitent mutuellement en ennemis irréductibles. Ce n'est plus le régime des partis ; c'est la lutte des races, des religions, des classes qu'un pouvoir suprême, tel que la monarchie, peut réfréner ou même apaiser ; c'est, grâce à un révulsif puissant, un régime de liberté, parfois, et d'ordre ; mais ce n'est plus le régime des partis.

Voici la conclusion de M. Vauthier : « L'existence de partis politiques est un fait qui accompagne de toute nécessité le gouvernement représentatif. Là où le gouvernement représentatif n'est qu'un simulacre, déguisant à peine un absolutisme traditionnel, le parti n'est guère plus qu'une coalition d'ambitions particulières. Là, au contraire, où le gouvernement représentatif est pratiqué avec sincérité, — et cela suppose un suffisant développement de la conscience politique de la nation, — les partis deviennent l'expression de véritables « forces » sociales. Le « régime des partis » (*Party government*) est quelque chose de plus. Il implique une conception selon laquelle tout parti revendique et exerce comme

tel le pouvoir. Ce système n'est pratiquable que si la rivalité entre partis, très peu nombreux (deux en principe), également forts, et d'accord sur les points essentiels, est considérée par la nation entière comme le ressort principal de la vie politique. Le « régime des partis », envisagé par des hommes d'Etat et des théoriciens comme la manifestation la plus parfaite du gouvernement représentatif, a fonctionné effectivement en Angleterre et en Amérique avec un plein succès, et en Belgique, durant un certain temps, avec un succès relatif. Il est extrêmement ingénieux. Dans son pays d'origine, c'est-à-dire en Angleterre, il est beaucoup plus moderne qu'on ne le croit communément, et bien qu'il y paraisse assuré encore d'un assez long avenir, il serait imprudent d'affirmer qu'il y est définitif. Il est le résultat de circonstances multiples qui pourraient évidemment se modifier. Il en est de même dans les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, où le régime des partis, réduit au rôle de procédé de gouvernement, offre la perfection d'un simple mécanisme. Chez d'autres nations, le régime des partis, pour des raisons que nous avons tenté de déduire, n'est point parvenu à s'acclimater. Cet échec, — s'il est permis d'employer ce terme, — est dû principalement à la présence de dissidences trop accentuées au sein de la nation. — Tout Etat ne subsiste que par la présence d'une force génératrice du droit. Là où cette force créatrice ne saurait résulter, comme en Angleterre et en Amérique, d'un conflit permanent et pacifique entre partis opposés, il faut nécessairement qu'elle réside autre part. Il semble bien qu'elle ne puisse être exercée que par une démocratie capable de volontés claires et possédant les moyens matériels d'atteindre les objets qu'elle se propose; ou bien par la monarchie qui, selon les cas, sera traditionnelle ou empruntera les formes du césarisme ».

Mais nous n'avons donné jusqu'ici qu'une idée très incomplète de l'article que nous résumons. A côté de la synthèse, il y a l'analyse du régime des partis dans les principaux pays. C'est le côté le plus développé et peut-être le plus intéressant de l'étude. Ainsi, à propos de l'Angleterre, M. Vauthier trace successivement deux esquisses : l'une de l'histoire simpliste, schématisée des partis whig et tory, telle qu'on a coutume de la présenter, en la rattachant aux événements du XVIIe siècle; l'autre, réelle, plus complexe, ne remontant pas fort haut, et fixant l'établissement du régime des partis à la fin du XVIIIe siècle seulement. D'où la remarque que les partis anglais n'ont acquis la plénitude de leur valeur politique que depuis que leurs appellations historiques de whigs et de tories se sont effacées devant celles de libéraux et de conservateurs, qui répondent exactement aux deux idées-forces de transformation et de conservation sociales.

Une page retient l'attention du lecteur, tout spécialement : celle où M. Vauthier signale, pour la formation de l'esprit public anglais, une autre source que les luttes politiques, au Parlement ou même dans les meetings et dans les élections : c'est la participation des citoyens à l'œuvre judiciaire. « La justice, la loi, le droit s'élaborent continuellement au sein de la contradiction et par la contradiction; la vérité juridique ou légale n'est jamais que la résultante d'un conflit, conflit obligatoire et dans lequel les forces engagées se mesurent librement, étant toutes deux dignes de respect, et toutes deux, jusqu'à la solution du litige, réputées légitimes ». On voit la portée de la remarque : elle fait du régime des partis l'analogue, en matière législative et administrative, d'un débat judiciaire sur des intérêts individuels.

A l'égard des Etats-Unis, M. Vauthier est moins affirmatif déjà que pour l'Angleterre : est-ce le régime des partis que celui où les deux fractions du monde politique s'arrachent « les dépouilles », après s'être battu autour d'une question d'étalon, de tarifs, de non-intervention étrangère, etc. ?

Quant aux Parlements continentaux, ils sont, pour la plupart, faits à l'image

du Parlement anglais, tel qu'ils le prirent pour modèle, dans la première moitié du XIXe siècle, au point culminant du régime des partis. Mais avaient-ils en eux les éléments nécessaires à une parfaite imitation? A ce propos, M. Vauthier nous invite à faire avec lui un tour d'Europe; nous rencontrons des pays où le principe monarchique prédomine encore, à côté d'un régime représentatif, qui n'est pas le parlementarisme véritable; une république où manque « une suffisante communauté de sentiments et d'idées touchant les principes essentiels de l'ordre politique et social »; une démocratie sans régime parlementaire véritable. M. Vauthier s'arrête un moment en Belgique, pour nous montrer le régime des partis assez exactement appliqué pendant plus d'un demi-siècle, mais compromis par l'entrée en scène du tiers-parti, des socialistes, qui mettent en question les bases mêmes de l'Etat; compromis aussi par la représentation proportionnelle, qui a promu, il est vrai, les partis au rang d'organes réguliers et nécessaires de la vie politique, mais qui marquera sans doute les débuts d'un régime autre que celui des partis que nous avions jusqu'en 1880.

Si nous devions, pour finir, émettre une légère critique à l'adresse de l'auteur, nous la formulerions à propos de sa notion des idées communes aux divers partis, considérées comme élément indispensable du régime des partis. On peut croire que M. Vauthier exige une mesure restreinte d'antagonisme et une absence de divisions « fondamentales et irréparables » (voir pp. 727 et 730); c'est aller un peu loin. L'Etat, par sa complexité croissante, deviendra toujours plus difficile à ébranler; aussi les antagonismes sur quelque principe — même fondamental — ne nous semblent-ils pas si redoutables. Tel parti qui, à son entrée en scène, veut tout renverser, prend peu à peu sa place dans l'Etat et finit par devenir un facteur de progrès social. M. Vauthier n'est sans doute pas d'une opinion contraire, puisqu'il va jusqu'à reconnaître la nécessité, entre les partis, d'une antithèse d'ordre politique, « qui mette en présence des conceptions générales sur l'organisation de l'Etat » (p. 736). Pourrait-on concevoir antithèse plus grande? Il y a peut-être là un peu d'imprécision qu'une étude ultérieure dissipera aisément.

PAUL ERRERA.

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

La Révolution française (Année 1897. — Recueil mensuel, 20 francs, 3, rue de Furstenberg).

I. **Document inédit. — Un rapport de Portalis sur la presse en l'an XI.** — Janvier 1897.

Portalis ne croit pas à l'influence de la presse sur l'esprit public mais bien plutôt à celle de l'opinion sur les journaux. Il ne faut point, d'après lui, d'une liberté absolue qui est un élément trop puissant de destruction, ni la suppression complète des feuilles publiques. Il faut se servir d'elles, les diriger, et les hommes se nourrissant d'opinions toutes faites, en faire pour ainsi dire « les canaux par lesquels ces opinions coulent et se répandent dans toutes les classes des citoyens ».

Le gouvernement dirigera la rédaction des journaux d'une manière secrète et invisible, car il faut qu'aux yeux des citoyens, les publicistes soient libres. Il évitera les flatteries trop constantes, et prendra soin pour faire apprécier par le public une opération administrative ou politique de ménager avec sagesse une petite controverse : car « une opération faiblement attaquée et fortement défendue prospère infailliblement dans l'opinion ». Enfin, le gouvernement emploiera l'ascendant qu'il aura pris sur la presse à préparer les esprits sur des opérations à faire à fin d'assurer leur succès. Tout cela s'obtiendra facilement par de petites sommes d'argent distribuées à propos.

II. AULARD. — **Les élections politiques dans la Charente sous le Consulat.** — Mars 1897.

En l'an XI eurent lieu dans toute la France des élections au Sénat, et au Corps Législatif. En publiant un rapport du préfet de la Charente sur les caractères des opérations électorales, M. Aulard nous apprend que les loges de la franc-maçonnerie étaient dans ce département, comme à Paris du reste, « l'abri du royalisme ».

Lors du plébiscite sur l'hérédité impériale, en l'an XII, le préfet se plaignit du peu d'enthousiasme des Charentais pour l'Empire et du nombre excessif des abstentions. La Charente n'était pas encore ce qu'elle devait devenir : « une des citadelles du bonapartisme ». L'opinion royaliste y était encore très forte et l'opinion républicaine y avait de nombreux partisans.

III. ANDRÉ LICHTENBERG. — **John Oswald, écossais, jacobin et socialiste.** — Juin 1897.

La vie de cet étranger, « original sincère », qu'avait attiré chez nous son enthousiasme pour la Révolution, n'a rien de bien saillant. Mais son œuvre littéraire est intéressante à plus d'un titre.

Athée, Oswald attaqua vivement la religiosité de son temps. Sa passion pour la fraternité lui fit prêcher l'amour des hommes envers les animaux ; et lui fit prôner l'alimentation uniquement végétale ; « le meurtre des animaux endurcit l'homme et le rend sanguinaire ».

Les idées d'Oswald sur la propriété le rapprochent singulièrement de Proudhon. « La propriété est quelque chose que l'homme fait sien en lui communiquant la sueur de son front et l'empreinte de son génie ». Toute chose autrement acquise est un vol. Les riches ne sont pas des propriétaires, mais des voleurs ; les pauvres qui communiquent à la matière la sueur de leur front en sont donc les victimes.

L'hérédité doit être abolie et les biens communaux partagés entre les pauvres.

Oswald rêve le gouvernement du peuple par le peuple. « Prétendre gouverner par des représentants c'est, dit-il, une utopie ». Pour qu'un peuple soit libre, il faut qu'il se gouverne lui-même. Le plébiscite seul lui en donne le moyen. Et Oswald crée toute une hiérarchie d'assemblées populaires où les opinions seront adoptées ou rejetées par « des grognements d'approbation ou de désapprobation » et au sommet desquelles se trouvera la Convention nationale composée des députés de toutes les municipalités et dont le rôle sera, non pas de faire des lois, elle n'en aura pas le pouvoir, mais d'indiquer aux assemblées inférieures les sujets sur lesquels on devra prendre des décisions. La première question à soumettre aux assemblées sera celle de savoir « si la terre doit être cultivée en commun ou partagée également entre les individus de la nation ».

IV. ARMAND LODS. — **L'attitude du clergé catholique à l'égard des protestants en 1789.** — Août 1897.

L'Assemblée Nationale, en proclamant la liberté de conscience, mit la dernière main à une œuvre que Louis XVI avait commencée. On sait, en effet, que ce prince avait par un édit de tolérance amélioré la condition des protestants, et à cette occasion été dans l'obligation de briser les résistances de certains prélats à exécuter la volonté royale.

Plus tard, lors des élections aux Etats Généraux, le roi dut intervenir et par le règlement du 24 janvier 1789, faire connaître qu'il entendait que tous ses sujets fussent appelés à concourir aux élections des députés, droit que quelques catholiques trop zélés auraient voulu voir refuser aux protestants.

M. Lods étudie et les résistances des prélats à l'exécution de l'édit de tolérance et les demandes que l'on formula afin d'exclure les protestants de toute fonction publique et de conserver aux catholiques et à la religion romaine la prépondérance dans l'Etat.

V. HENRI CARRÉ. — **Un précurseur inconscient de la Révolution : le Conseiller Du Val d'Epremesnil. 1787-1788.** — Octobre, novembre 1897.

C'est bien « le type du magistrat citoyen » que ce parlementaire qui dès le début de sa carrière osa très nettement se poser en adversaire du gouvernement. Ennemi de la monarchie absolue, d'Epremesnil revendiqua les libertés provinciales, proclama le principe de la liberté individuelle, et demanda la convocation des Etats Généraux, qui seuls, dit-il, peuvent « sonder et guérir les périls de l'Etat » et seuls ont qualité pour octroyer les impôts.

Aucun ministre ne trouva grâce devant lui. A Turgot, il reprocha la corvée royale; il attaqua Necker à l'occasion des vingtièmes et des assemblés provinciales ; Calonne pour la refonte des monnaies et pour toute son administration. Il se fit ainsi l'homme le plus marquant de l'opposition parlementaire.

Son attitude vis-à-vis du roi fut plus audacieuse encore. Lors du dépôt par les ministres sur le bureau du Parlement de Paris des édits du timbre, de la subvention territoriale, d'Epremesnil osa discuter les dépenses de la famille royale ; il se récria sur les « maisons » des frères du roi et de Mesdames, blama l'existence d'une « maison » de la Reine distincte de celle du roi, et tout cela en séance publique en présence du comte d'Artois. Enfin, il écrivit au Roi ses « Supplications » bientôt suivies de « Remontrances », dont l'audace effraya ses collègues plus calmes et plus soumis.

Pour couronner son œuvre, Du Val fit voter par le Parlement l'arrêté du 27 août déclarant nulle et illégale « la distribution clandestine des édits du timbre et de la subvention territoriale, lesquels, disait le Parlement étaient incapables de priver la nation d'aucun de ses droits, et d'amener une perception contraire à tous les principes, maximes et usage du royaume ».

Si en matière financière Du Val s'opposa à l'arbitraire du pouvoir, en matière politique il déjoua, on peut le dire, les desseins que le roi et ses ministres avaient formé dans le but de modifier profondément les corps de judicature. Le 3 mai 1788, d'Epremesnil provoque la réunion du Parlement dans laquelle les magistrats se lient par serment de n'autoriser « aucune innovation et de ne prendre place dans aucune compagnie qui ne serait pas le Parlement lui-même ».

A la suite de ces évènements, Du Val est arrêté. M. Henri Carré entre à cette occasion dans des détails fort intéressants que nous ne pouvons rapporter. Enfermé aux îles Sainte-Marguerite, d'Epremesnil fut rendu à la liberté quelques mois. après et rejoignit Paris.

« L'éternel opposant » termina sa carrière dans une quasi indifférence. Il ne sut pas tirer parti de l'enthousiasme qu'avait excité sa conduite passée, et, parce qu'elle s'était trop inspirée des intérêts momentanés du Parlement, il ne sut pas continuer au profit des intérêts généraux de la nation une opposition qui, si elle eût été plus désintéressée, eût été sans aucun doute plus efficace et plus durable.

LOUIS GRIMAUD,
Avocat à la Cour d'appel de Grenoble, docteur en droit.

Revue de Paris, Paris, 85 *bis* faub. Saint-Honoré, in-8°, bi-mensuelle, 48 fr. par an.

VICTOR BÉRARD. — **L'Angleterre et l'empire du monde** (livr. du 15 janvier 1899, p. 347-389).

Le phénomène contemporain le plus important est sans doute le succès du sentiment impérialiste en Angleterré. L'idée de constituer avec les deux tiers de l'humanité blanche un empire comparable, en grand, à celui des Romains, a

rencontré parmi les Anglais une grande faveur. Elle fait la popularité de Joseph Chamberlain, qui s'en est fait le prophète, qui l'a prêchée ardemment au dedans et au dehors de l'Angleterre, qui d'ailleurs l'a adoptée parce qu'il la croit conforme aux intérêts de son peuple et du parti radical.

Il est, en effet, l'homme de Birmingham et du Midland dont la prospérité, très grande il y a vingt ans, est en décadence depuis plus de dix ans, à cause de la réaction protectionniste, à cause de la concurrence allemande et américaine. C'est alors que naquit à Birmingham même l'idée d'une entente commerciale avec les colonies. Elle fut portée au Canada et aux Etats-Unis par Chamberlain qui eut peu de succès. En revanche l'Angleterre effrayée par les rapports consulaires lui fit bon accueil, et l'entente commerciale fut considérée comme la première preuve d'une entente politique. En même temps, pour arriver au même but, on la détournait discrètement du libre échange, on cherchait de nouveaux marchés en Asie, en Afrique, on souhaitait une guerre et la France semblait désignée pour en faire les frais. Par là Birmingham se dispensait de voir les vraies causes et les bons remèdes à sa décadence ; elle ne voulait pas voir qu'elle s'entête à ne pas suivre le mouvement général, à imposer les goûts à ses clients au lieu de consulter les leurs, qu'elle a délaissé les habitudes laborieuses pour la vie luxueuse, qu'enfin la Compagnie limited a presque partout en elle substitué son indifférence et son indolence à l'activité, à l'ardeur des anciens patrons.

E. LAVISSE. — **France et Angleterre. — A Sir Charles Dilke** (liv. du 1er février 1899, p. 453-483).

M. Lavisse et sir Charles Dilke se proposent de discuter devant l'opinion les griefs respectifs de la France et de l'Angleterre, avec le désir d'arriver à l'apaisement, à la conciliation, à l'entente.

Pour Fachoda, l'Angleterre affirme qu'en droit les terres équatoriales appartiennent au Sultan, dont personne ne s'occupe plus, qu'en fait l'Angleterre étant en possession doit y rester. M. Lavisse répond que les Anglais ont eu plusieurs doctrines successives sur le point de droit ; que, en fait, nous étions en possession avant l'Angleterre ; mais d'ailleurs nous avons cédé.

L'Angleterre reproche à la France son attitude chicanière, la politique « de coups d'épingle ». Ainsi Tunis, où la France est restée, malgré les promesses, après avoir châtié les Kroumirs, où elle a créé un port de guerre, supprimé les capitulations, abrogé les traités de commerce, tandis qu'en Egypte l'Angleterre n'a violé aucun de ses engagements. Mais, dit M. Lavisse, Tunis a été alloué à la France par le traité de Berlin, comme l'Egypte à l'Angleterre. L'Angleterre a vu sans opposition notre installation et n'a réclamé sur aucun point des engagements perpétuels. Son commerce même en est plus actif que jamais.

Nous pratiquons le protectionnisme colonial. Sans doute, tout comme l'Angleterre. En tels pays anglais, Canada et Terre-Neuve, par exemple, les tarifs sont réellement prohibitifs pour notre commerce. Pour Nikki, autres coups d'épingles ; les Français n'ont eu d'autre tort que d'arriver les premiers dans la course au clocher ; et l'Angleterre a eu ses revanches à Oua, Bouna. A Waïma, c'est une méprise qui a amené une collision sanglante ; encore n'est-il pas sûr que les Français aient tiré les premiers. L'Angleterre n'a-t-elle rien à se reprocher, dans les actes accomplis dans l'Ouganda et au sujet de Samory ?

M. Lavisse prend l'offensive pour Zanzibar et Madagascar. Zanzibar a été annexé par l'Angleterre au mépris d'un traité formel, et la compensation par elle offerte est nulle, de l'aveu du premier ministre. A Madagascar, nous avons trouvé des soldats anglais parmi nos adversaires, et, s'il est vrai que nous ayons, faute de mémoire, transformé le protectorat en annexion, une faute de même genre ne peut-elle être reprochée à l'Angleterre en plus d'une circonstance ?

Les affaires du Siam et de Chine montrent aussi que l'Angleterre n'est pas exempte de tort.

Terre-Neuve est le point le plus grave. Les Anglais se plaignent de l'antiquité du traité d'Utrecht, oubliant que les stipulations ont été plusieurs fois consacrées depuis 1713 ; de violations du traité, consistant en ce que les Français prennent des homards tandis qu'ils n'ont que le droit de pêcher, et en ce qu'ils ont bâti des établissements considérables au lieu de simples cabanes prévues : mais, en 1713 les homards étaient considérés comme du poisson, et, d'autre part, les Français ont permis aux pêcheurs anglais l'accès du French Shore, que le traité leur réservait exclusivement. Il est vrai que nos intérêts sont moindres, le poisson ayant émigré ; mais ne peut-il revenir ? L'Angleterre devrait réfléchir que la France pourrait céder ses droits ; les Anglais risqueraient d'avoir de pires voisins.

Enfin, il y a toujours l'éternelle question d'Egypte, et là les torts de l'Angleterre sont considérables et évidents.

KRAMARSCH. -- **L'Avenir de l'Autriche** (livr. du 1er février 1899, p. 577-600).

L'Autriche traverse une crise sérieuse qui intéresse l'Europe entière. Les causes n'en sont pas l'ordonnance sur les langues ou les fautes du comte Badeni, mais l'absence des conditions nécessaires à un Etat centralisé, savoir l'unité de race, de traditions, la similitude des conditions économiques. On a tenté d'y suppléer, d'abord par une bureaucratie allemande et centralisée, ensuite par un Parlement élu d'une manière si ingénieuse que la majorité semblait devoir y être assurée toujours aux Allemands. La bureaucratie est demeurée sans réussir ; dans le Parlement le parti allemand ayant contrecarré la politique impériale en Orient a perdu le pouvoir ; ayant perdu le pouvoir, il est devenu un parti nationaliste et a manifesté une intransigeance pangermaniste.

Le comte Badeni voulait parer au danger avec une majorité composée des Polonais, des Tchèques et des Allemands modérés et par des réformes successives faites dans un esprit autonomiste. Les ordonnances sur les langues faisaient partie du système ; elles allumèrent les colères allemandes qui n'ont été apaisées, ni par la chute du comte Badeni, ni par le retrait des ordonnances.

La cause du mal dont souffre l'Autriche est un centralisme exagéré dont l'uniformité vicieuse ne convient ni aux pays riches ni aux pays pauvres, qui a suscité les prétentions pangermanistes et a rallié toutes les forces allemandes. Il faut donc le détruire, et, à la place du Parlement actuel, organiser des délégations des diverses diètes avec représentation proportionnelle.

L'état intérieur de l'Autriche dicte son attitude extérieure qui ne peut être que pacifique. Eliminée des affaires allemandes, et rejetée vers l'Orient, elle comprend aujourd'hui qu'elle aurait tort d'entrer en lutte ouverte avec la Russie. Dès lors la Triple alliance perd sa principale raison d'être, et de fait il existe, relativement aux affaires orientales, un accord austro-russe, tandis qu'une ardente concurrence s'est établie entre Allemands et Autrichiens.

Sa position géographique fait de l'Autriche le point stable de l'équilibre européen, la garantie de la paix. Mais, pour s'assurer cette place, l'Autriche a besoin d'une réorganisation intérieure, et surtout de la répression des idées irrédentistes trop répandues parmi les Allemands.

H. BERTHÉLEMY. — **La question des octrois** (livr. du 15 février 1899, p. 880-894).

Les Chambres ne s'en occupent que sous une préoccupation électorale et leurs lois ou restent sans application ou menacent d'aggraver la charge des contribuables sans compensation. Pour résoudre la question, il faut voir dans la suppression des octrois une réforme d'ordre national et non d'ordre communal, en

demander la rançon, non seulement à ceux qui vivent dans la ville, mais à tous ceux qui vivent de la ville. D'autre part, il serait chimérique de penser à demander aux impôts directs un supplément de produit égal au produit de l'octroi supprimé ; les impôts directs ne paraissent pas susceptibles d'augmentation, surtout d'une aussi formidable augmentation ; les impôts indirects par leur dispersion permettent au contraire des aggravations. Enfin les impôts indirects trop irréguliers dans leur application à une petite commune n'acquièrent une stabilité suffisante que dans leur application à de nombreuses populations. Comme conclusion, M. Berthélemy propose que l'Etat abandonne aux communes qui suppriment leurs octrois l'impôt sur la propriété bâtie et l'impôt des portes et fenêtres et qu'il récupère les sommes abandonnées ainsi par un décime nouveau ajouté au principal des impôts indirects.

X. — **Les écoles supérieures de commerce** (livr. du 25 mars 1899, p. 345-375).

L'activité commerciale d'un peuple est un des facteurs de sa puissance économique. Or le commerce de la France se développe insuffisamment ; les écoles de commerce pourraient dans une certaine mesure aider à son développement : non pas qu'elles forment les génies commerciaux, mais elles instruisent utilement les négociants de second rang et les employés. Toutes ne le font pas également bien ; c'est pourquoi l'Etat s'est occupé d'unifier et d'élever leur enseignement.

L'enseignement primaire commercial est convenablement donné dans les écoles pratiques qui forment des employés. L'enseignement secondaire est donné par nos écoles supérieures, dont le programme est bien conçu, mais dont la pratique est assez défectueuse. Ces écoles sont de fondation récente : une seule est antérieure à 1874. Presque toutes ont donné des pertes financières.

La loi militaire a amené l'Etat à s'occuper d'elles, à causes des dépenses. Son intervention a été réglée par deux principes : désintéressement absolu de la gestion financière, surveillance étroite de l'enseignement. Elle était d'ailleurs la condition *sine qua non* de la dispense.

En conséquence, l'Etat a établi le concours à l'entrée dans les écoles, des programmes communs et obligatoires, les conditions de la délivrance des diplômes etc. Cette réglementation a troublé le budget des écoles, en limitant le nombre des places mises au concours et en exigeant un minimum de points, et cette double exigence est difficile à justifier. Le recrutement des écoles devrait redevenir libre. L'Etat, d'un autre côté, a commis la faute de reconnaître en bloc toutes les écoles existantes, sans souci des différences énormes existant dans le personnel des maîtres et des élèves. L'organisation des jurys pour l'entrée et la sortie prête aussi à d'assez nombreuses critiques. La façon dont les dispenses militaires sont réglées a eu pour effet de donner une prime aux élèves des écoles les moins bonnes et de décourager, dans les écoles les plus fortes, le dernier cinquième exclu de la dispense. La répartition devrait se faire sur l'ensemble de toutes les écoles, non école par école.

P. de ROUSIERS. — **L'Impérialisme américain** (livr. du 15 mars 1899, p. 424-442).

On se demande en Europe si les récents évènements ne vont pas engager les Américains dans une nouvelle politique qui sacrifiera l'avenir économique aux conquêtes. En Amérique, l'impérialisme n'est pas ainsi conçu : ses partisans y voient une ressource ; pour le développement économique du pays ils comptent bien qu'il *paiera*.

Pendant longtemps, les Etats-Unis ont appliqué l'indifférence systématique à la politique intérieure et à la politique extérieure. Ils ne le peuvent plus. Les monopoles de fait souvent très offensifs ont favorisé les idées de centralisation administrative empruntées à l'Europe : le parti républicain avait toujours eu une

tendance de ce genre ; la guerre a rendu plus évidente la nécessité d'un pouvoir fort.

Les débuts de l'impérialisme n'ont pas été heureux au point de vue de la bonne foi internationale. L'intervention à Cuba commencée sous couleur d'humanité s'est terminée par une spoliation. Il n'a pas été meilleur au point de vue administratif, mais ici heureusement la qualité des hommes a racheté l'insuffisance de l'administration, et c'est pourquoi très vraisemblablement l'impérialisme ne nuira pas à l'admirable développement économique des Etats-Unis qui est dû aux hommes, aux individus.

ANDRÉ LEFÈVRE. — **Paris et l'Assistance publique** (liv. du 1er juill. 1899, p. 71-98).— L'Assistance publique est pauvre à Paris, et il n'y a pas à escompter une diminution de ses charges. Le déficit est chronique malgré la subvention de plus en plus forte fournie par la Ville. Comme remède, M. Lefèvre propose la municipalisation de l'assistance. Il montre comment ce service public s'est substitué à l'assistance privée, puis comment, depuis que le conseil municipal de Paris est devenu électif, cette assemblée y a étendu son influence, d'autant mieux que la subvention qu'elle donne s'est considérablement accrue, dépasse les ressources propres de l'assistance, en sorte que celle-ci dépend matériellement de la Ville. La réforme proposée mettrait au service de l'assistance les services municipaux, si bien organisés; permettrait à son directeur, aujourd'hui absorbé par l'administration, de s'occuper de ses fonctions propres, amènerait la fusion des institutions municipales d'assistance déjà nombreuses et importantes. Il serait aisé de prendre les précautions nécessaires pour que les secours ne deviennent pas des moyens politiques.

ELEHARD ESSE. — **La crise polonaise** (livr. du 1er juill. 1899, p. 193-224). — Cet article analyse et critique des documents officiels relatifs à la situation actuelle de la Pologne : mémoire du gouverneur prince Imeretinsky avec les notes du Tsar, procès-verbaux du comité des ministres, notice de la chancellerie de ces comités. Ces documents, destinés à rester secrets, ont été dérobés et publiés par le comité central du parti socialiste polonais.

Le gouverneur divise la population en deux groupes, les paysans sur lesquels la domination russe s'est appuyée jusqu'à présent, mais qui commencent à l'abandonner et qu'il faut regagner, les autres classes dont l'attachement est douteux. Il distingue encore l'élément russe et orthodoxe qu'il faut défendre et encourager, et l'élément catholique, énormément plus considérable, dont le clergé entretient les sentiments patriotiques, dont le pouvoir se défie et ne peut se passer à cause de son influence même. L'autorité n'a pu, ni directement ni par l'intermédiaire de Rome, mettre la main sur lui. Pour éviter l'effet de sa propagande secrète, ne pourrait-on lui accorder une autorité officielle, par exemple l'autoriser à enseigner ouvertement la religion dans l'école ? L'idée, proposée jadis par le général Gourko et entrée même en application partielle et demeurée sans effet, est reprise par le prince Imeritinsky, et les ministres adoptent la solution ancienne démontrée inefficace.

Le gouverneur veut la fondation à Varsovie d'un institut polytechnique, nécessaire pour le développement de l'industrie polonaise, et qui dispensera les jeunes Polonais d'aller à l'étranger qui leur donne de mauvaises idées politiques. Il veut que, le russe restant la langue officielle de l'enseignement, la langue polonaise au moins soit enseignée en polonais que les inégalités excessives établies entre enfants russes et enfants polonais, cessent. Le Tsar l'approuve, mais le comité des ministres ajourne aux calendes grecques. Le gouverneur obtient pourtant que, dans les bibliothèques populaires, les livres russes, pour le moment au moins, n'excluent pas les livres polonais.

Pour améliorer la déplorable condition des paysans, le gouverneur voudrait un ensemble de réformes radicales étudiées par un comité. Les ministres s'y opposent, et se contentent de proposer des mesures pour le crédit agricole et le développement des débouchés.

L'industrie est très développée en Pologne ; la classe ouvrière y est nettement distincte de la classe agricole. Cependant la législation n'a pas suivi ce progrès ; elle ne donne pas aux ouvriers les satisfactions et les garanties nécessaires.

Enfin le gouverneur blâme le trop grand nombre des fonctionnaires russes, leur incapacité, leur hostilité envers la population polonaise. Cela émeut peu le comité des ministres.

La publication de ces documents a coupé les ailes au parti du compromis qui prêchait la soumission comme le meilleur moyen d'obtenir des concessions. Les mécontents se sentent attirés vers le parti ouvrier, le plus résolu et le plus fort. Malgré la crainte qu'il inspire à certaines classes et qui les rejettera vers le compromis, il est à croire que les forces révolutionnaires iront en augmentant.

LE PÈRE COLDRE. — **Le protectorat français en Chine** (livr. du 15 août 1899, pp. 765-796). — Un décret impérial du 15 mars 1899 règle les rapports de la hiérarchie catholique et du mandarinat et reconnaît le seul protectorat français pour les missions catholiques. Pour apprécier justement cet important résultat dû aux efforts combinés de notre diplomatie et de nos missionnaires, il faut suivre les étapes du protectorat français en Chine.

Les missions catholiques sont antérieures aux traités et dès le XVIIe siècle prospères. D'abord favorisées, puis persécutées, la protection diplomatique leur vient timide et insuffisante encore en 1845. Mais dès cette date Legrand obtint un décret qui, sous des réserves très dures, autorisait pourtant le culte catholique.

L'importance de ce résultat, méconnue en France, fut appréciée par les puissances étrangères qui essayaient d'en obtenir l'équivalent, et par les missionnaires qui désormais jouirent du calme et furent respectés par les mandarins. Il fut consolidé par le traité de 1860 qui en outre rendait officiel et exclusif le protectorat de la France sur les chrétiens et les missionnaires, sans distinction de nationalité. Malheureusement le baron Gros ne consentit pas à insérer les clauses réclamées par les missionnaires et qui leur eussent donné le droit de posséder des immeubles et un titre officiel. Il leur fallut d'ailleurs des efforts énergiques et persévérants pour obtenir d'abord la promulgation du traité dans toutes les provinces, ensuite son exécution, pour déjouer la mauvaise foi des mandarins, pour échapper aux pièges et aux révoltes. Les difficultés les plus graves venaient de l'absence de règles sur les rapports entre les mandarins et les missionnaires.

Néanmoins, les missions prospérèrent à l'abri de la protection française, et en même temps grandit l'influence de la France et même son commerce. La guerre même de 1884 ne modifia pas cette situation. Pourtant à cette occasion, le pape était entré en relations directes avec Pékin ; les lazaristes eurent le tort de s'adresser à lui lors de l'affaire de la cathédrale, et le Saint-Siège paraissait disposé à instituer un nonce à Pékin dont le ministre de France eût été le bras droit. Averti par la France des dangers auxquels il exposait le catholicisme, il y renonça. Mais les Allemands reprirent l'idée de nationaliser le protectorat, et la faiblesse de nos ministres des affaires étrangères leur donna des facilités, auxquelles enfin Léon XIII coupa court et que supprime officiellement le décret précité du 15 mars 1899. En outre, le gouvernement chinois, sans renoncer à sa religion d'Etat, établit entre les mandarins et les missionnaires des relations officielles qui profiteront à la liberté du christianisme.

AULARD. — **Les origines historiques du socialisme français** (livr. du 15 août 1899, p. 797-829). — M. Aulard nous montre que les origines du socia-

lisme français se trouvent dans les principes, les actes et les circonstances de la Révolution, notamment dans le principe de l'égalité. La conséquence ne fut d'abord tirée par personne. C'est seulement quand on eut souffert des abus politiques du régime bourgeois que des écrivains demandèrent un supplément de révolution sociale. Leur voix d'abord étouffée reprit de la force sous la République démocratique et avec les premières victoires militaires. La Terreur refuse la loi agraire et affirme la propriété ; mais par ses actes et ses lois de circonstance, par ses taxes et ses emprunts forcés, elle tendait, en vue de la défense nationale, à créer en beaucoup de lieux une sorte de régime collectiviste. C'est ce régime exceptionnel que Babeuf demande comme régime général et permanent.

A. VIALLATTE. — **Vingt-cinq ans de finances anglaises** (livr. du 15 sept. 1899, p. 299-326). — Dans ces vingt-cinq dernières années, les dépenses de l'Angleterre ont augmenté de 920 millions de francs, soit 55 p. 100. L'augmentation est due : aux services militaires pour 425 millions, employés à développer l'armée et surtout la marine, pour suivre le mouvement des autres peuples européens ; aux services civils pour 257 millions, consacrés en majeure partie à des services nouveaux, comme ceux de l'instruction publique et de l'hygiène, aux dépenses nécessitées par les lois ouvrières, aux dépenses coloniales ; aux subventions accordées aux administrations locales pour 237 millions.

Pour faire face à ces dépenses nouvelles, l'accroissement naturel des recettes existantes n'eût pas suffi ; il a fallu créer des impôts nouveaux. Or, dans cet ordre d'idées, le fait le plus frappant est que les sacrifices nouveaux ont été demandés pour les deux tiers à la propriété, pour un tiers seulement aux consommations. C'est le renversement de l'ancienne politique fiscale de l'Angleterre, qui s'adressait principalement aux taxes de consommation, à celles qui frappaient les objets de première nécessité. Ce changement, auquel les deux grands partis historiques ont également aidé, a pour causes principales l'adoption du libre-échange et la prospérité industrielle qui a suivi d'une part, l'extension du droit de suffrage d'autre part, également défavorables aux impôts de consommation. Ira-t-on plus loin dans cette voie comme le veulent les libéraux ? reviendra-t-on aux taxes supprimées, selon le vœu des conservateurs ? Tel est le problème que pose l'accroissement continu des dépenses et que la réduction du crédit pour l'amortissement, adoptée l'année dernière, a éludé et non résolu.

VICTOR BÉRARD. — **L'Angleterre et le panbritannisme** (livr. du 15 déc. 1899, p. 871-910). — L'impérialisme triomphe en Angleterre. Mais cet empire que tous rêvent, chacun l'imagine à sa façon : le lord y voit une immense machine constitutionnelle où il gardera une place privilégiée ; le populaire songe à la domination militaire ; le marchand espère un monopole commercial. Il faudra choisir, car les trois choses ne se réaliseront pas en même temps. D'un Parlement impérial, il ne faut pas parler, dit Sir Charles Dilke, tant que l'Angleterre paiera seule la marine, l'armée et la diplomatie. Il ajoute que l'empire commercial suppose ou l'abandon du libre-échange par la métropole ou l'abandon du protectionnisme par les colonies, deux faits également improbables. L'Empire militaire coûterait très cher ; or l'expérience des dernières années prouve que l'accroissement du commerce ne suit pas fidèlement l'augmentation des dépenses militaires ; puis la conscription, que les Anglais ont en horreur, deviendrait indispensable, et enfin la guerre est ruineuse pour l'Angleterre qu'elle affame et dont elle restreint le commerce.

Il y a un autre côté de la question. Le panbritannisme implique l'alliance américaine, au point de vue politique comme au point de vue commercial. Mais

les Etats-Unis se sont outillés, ils mettent en valeur les énormes richesses minérales de leur sol, et non seulement ils demandent beaucoup moins à l'industrie anglaise, mais encore ils sont partout de redoutables concurrents. Déjà plusieurs colonies anglaises ont avec eux des conventions commerciales fâcheuses pour la métropole. Le panbritannisme profiterait surtout aux Yankees.

Les Anglais réfléchiront sur ce sujet après la guerre et ils s'apercevront alors que pour sauver leur commerce en baisse, le meilleur est de renoncer à l'impérialisme.

Recueil général des lois et arrêts (Sirey). Paris, 22, rue Soufflot ; in-4°. Sur 3 col. ; mensuel, 30 fr. par an. 1899. *Troisième partie*, p. 121.

A l'occasion d'un arrêt du Conseil d'Etat qui d'ailleurs esquivait la question, M. Hauriou se demande *si les Chambres législatives possèdent la personnalité morale*. Il remarque : 1° que si cette personnalité existe, elle est en même temps administrative, et les Chambres sont comparables à des établissements publics; elles gèrent en effet un service public, et c'est là le principal ; elles votent des lois d'affaires qui sont de véritables actes administratifs ; elles ont des services intérieurs qui sont administratifs ; elles ont des organes administratifs. Il est vrai qu'elles ne sont pas comprises dans la hiérarchie, mais cela n'est nécessaire que pour les dépendances de l'exécutif, et, si leurs actes ne sont pas susceptibles de recours, ce privilège tient à leur rôle constitutionnel ; 2° que cette question se rattache à la question plus générale de savoir à quelles conditions, en l'absence d'une loi formelle, un service public se personnifie en établissement public. Il propose la notion suivante : il y a personnalité quand il y a droits propres, et il y a droit propre quand il y a dotation en propriété ou faculté d'ester en justice. Le premier point va sans difficulté. De même on admettra sans difficulté que le droit d'ester en justice est caractéristique de la personnalité. Mais quelques auteurs se contentent de l'individualité financière ; elle est cependant insuffisante, car c'est une mesure de comptabilité, une simple mesure d'ordre prise dans l'intérêt de l'administration générale, et elle ne révèle aucun droit propre ; 3° que les Chambres semblent n'avoir pas de droit propre, car leur dotation est fournie par l'Etat, leurs palais ne leur appartiennent pas ; mais elles sont propriétaires d'un mobilier (bibliothèque, etc.) et cela suffit pour donner au moins les symptômes de la personnalité. La Chambre des députés, il est vrai, se renouvelle intégralement ; mais il n'en résulte pas nécessairement une extinction et une renaissance périodique de sa personnalité.

M. Hauriou estime d'ailleurs que la personnification des Chambres et plus généralement des assemblées délibérantes est fâcheuse ; elle accentuera la tendance des élus à se comporter en syndicats politiques et à perdre de vue les intérêts du peuple.

F. Moreau,
Professeur à la Faculté de droit
d'Aix-Marseille.

VARIÉTÉS

Le Congrès international de droit comparé

(31 juillet-4 août 1900).

Le Congrès international de droit comparé, organisé par la Société de législation comparée, a tenu ses séances à la Faculté de droit, du 31 juillet au 4 août. M. Georges Picot, président effectif du Congrès, a prononcé à la séance d'ouverture un discours où il montrait l'utilité, la nécessité même du Congrès : « Il faut voir, disait-il, fonctionner une législation dans le pays pour lequel elle est faite. Il faut se trouver en contact avec le jurisconsulte dont la franchise vous dit après l'exposé d'une loi : nous sommes contents de ce régime ; il fonctionne bien — ou : cette loi est défectueuse ; nous en souhaitons la réforme. Rapporter ce jugement, tombé de la bouche d'un de ces savants que nous avons appris à estimer, cela vaut un voyage. Le véritable instrument de nos études, c'est le contact, c'est ce que nous faisons aujourd'hui, c'est la pensée qui nous rassemble, c'est en un mot le Congrès international de droit comparé. Tous nos Congrès sont utiles. Le nôtre est nécessaire. Il constitue l'essence, la vie même de notre science ».

Le Congrès contenait six sections : *Théorie générale et méthode, droit international privé, droit commercial, droit civil, droit public, criminologie*. La première section avait à son ordre du jour trois questions : 1° conception générale et définition de la science du droit comparé ; 2° le droit comparé et l'enseignement du droit ; 3° des modes d'information relatifs à la connaissance et à l'application des lois étrangères ; statistiques, communications internationales, preuve du droit étranger au cas de conflit de lois. M. Kelley proposa à la section et au Congrès la création d'un office international central des renseignements juridiques et législatifs. Le Congrès a nommé une commission internationale en vue de l'organisation de l'office en question, dont le siège doit être à Paris, sous les auspices de la Société de législation comparée.

La deuxième section a discuté la question suivante : « Des moyens à employer pour aboutir à une entente entre les différents pays, soit par voie d'union internationale, soit par voie de traités particuliers, au sujet de la compétence judiciaire et de l'exécution des jugements ».

La troisième section avait deux questions à son ordre du jour : « De la situation juridique faite, dans chaque pays, aux sociétés de commerce étrangères. — Des moyens à employer pour réaliser l'uniformité des lois et des usages en matière d'effets de commerce ».

La quatrième section s'est occupée de deux questions : « L'évolution des doctrines et des diverses législations en ce qui touche la théorie de la personnalité civile et son application aux associations, établissements et fondations. — Le régime matrimonial de droit commun : des différents régimes admis dans les diverses législations, et de l'évolution, sur ce point, des usages et du droit coutumier. Les tendances et les conséquences qui se dégagent de cette étude ». La question de la personnalité civile a donné lieu à des discussions scientifiques et à des exposés de législations positives du plus haut intérêt ; MM. les professeurs

Gradenwitz et Huber ont notamment fourni des renseignements très intéressants sur les législations allemande et suisse. La question des régimes matrimoniaux n'a pas présenté moins d'intérêt. La section de droit civil a émis le vœu suivant : « La section de droit civil du Congrès de droit comparé appelle l'attention de la Société de législation comparée sur l'étude dans les divers pays, des *résultats pratiques* engendrés par les régimes matrimoniaux légaux ».

La sixième section (criminologie) s'est occupée de deux questions : « Les tendances nouvelles en matière pénale ; leur influence sur le mouvement législatif des différents pays ; la part faite, en particulier, à l'école mixte qui voit dans la législation criminelle surtout un procédé de politique sociale, et que l'on désigne en Allemagne sous le nom de *Kriminalpolitik*. — Les progrès du régime pénitentiaire ; de l'influence exercée par la comparaison des lois étrangères sur les modifications apportées au régime pénitentiaire sous ses formes diverses, métropolitaines et coloniales. »

La cinquième section est celle qui nous intéresse davantage : c'est la section de droit public dont les séances furent présidées par MM. Ribot et Poincaré. La section de droit public, dont les séances étaient suivies par des hommes politiques français et étrangers, des publicistes, des professeurs et des magistrats éminents, s'est occupée de deux questions qui se touchent de près : *Le gouvernement parlementaire ; ses transformations et son fonctionnement dans les divers pays. La théorie du régime parlementaire, telle qu'elle se dégage de l'évolution comparative des institutions. — La représentation proportionnelle, ses progrès, ses résultats dans les différents pays.* — La première condition du bon fonctionnement des institutions politiques, c'est la valeur des hommes qui sont chargés de les faire fonctionner ; le régime électoral et le régime parlementaire sont étroitement liés ; on ne peut pas parler de la réforme du second sans parler du premier. La question du régime parlementaire a été discutée, après un remarquable rapport de M. Saleilles, aux séances du 1er et du 2 août. Il a fallu d'abord savoir de quoi on allait parler : en droit public, la terminologie étant un peu vague, il faut préciser autant que possible le sens des termes employés. On a écarté des définitions trop larges qui identifiaient le régime parlementaire avec la liberté elle-même et l'on s'est arrêté à la définition suivante : « Le parlementarisme est le régime sous lequel le gouvernement est dirigé par un cabinet soumis à l'influence du parlement. » Le parlementarisme ainsi défini, il fallait s'occuper des moyens propres à guérir « le malade ». Tout le monde a d'abord reconnu qu'il n'y a pas que le parlementarisme qui soit malade ; M. Larnaude montra même les difficultés que la réforme parlementaire rencontrerait en France à cause de l'existence des partis anticonstitutionnels. M. Tarde a exposé son système de vote plural en faveur des chefs de famille qui auraient un vote personnel et en outre des votes *représentatifs* de leurs femmes et enfants mineurs. Nous avons combattu ce système qui aboutit juridiquement à une cascade des représentations personnelles et qui, pratiquement, offrirait plus d'une difficulté. MM. Errera et Dupriez ont insisté sur les excellents effets qui résulteraient du choix des ministres en dehors des Chambres. Ce système pourrait avoir plus d'un avantage, mais pourrait-on espérer ainsi le fonctionnement normal et facile du régime parlementaire qui suppose une majorité politique disciplinée et conduite par des hommes politiques influents ? M. Dunand a vanté le referendum suisse ; M. Larnaude ne croit pas que l'existence « d'un peu de referendum » serait contraire au régime parlementaire. Nous croyons, pour notre part, que le referendum royal (comme on l'avait proposé en Belgique) est en contradiction flagrante avec la responsabilité politique des ministres. Nous avons la même opinion en ce qui concerne le referendum *législatif*, qui était tout spécialement visé ; son fonctionnement apporterait des troubles graves dans la

machine parlementaire. Nous nous demandons : la responsabilité politique du cabinet, à propos d'un projet de loi présenté par lui, se poserait-elle devant les Chambres ou devant le corps électoral ? et, en cas de divergence de vues entre les Chambres et le corps électoral, quelle serait l'attitude du cabinet ? Nous croyons que le moindre inconvénient du système serait une responsabilité politique *de fait* devant le corps électoral l'emportant le plus souvent sur la responsabilité *de droit* devant les Chambres. Ce serait la confusion et, finalement, le dérangement complet du régime parlementaire. La vraie réforme parlementaire consiste dans la réforme des procédés de vote des lois par les Chambres, ainsi que l'ont montré MM. Larnaude et Dunand, et surtout dans la réforme électorale.

Aussi, la discussion sur la représentation proportionnelle a-t-elle été capitale. Après la lecture d'un intéressant rapport de M. Mestre, on a posé la question de principe. Nous avons essayé de défendre le principe et d'établir le fondement juridique de la R. P. Nous n'avons pas trouvé de contradicteurs. C'est à peine si M. Ch. Benoist a dit qu'il fallait tout au moins combiner la R. P. avec la représentation des intérêts, la représentation dite *organique*. On n'a pas, non plus, discuté sur les difficultés *pratiques* de la R. P. ; MM. le chevalier Descamps et Dupriez, de Belgique, et MM. Lefort et Dunand, de Genève, nous ont assuré que ces difficultés, sur lesquelles s'appuient souvent les adversaires de la R. P., n'existent pas. M. Vergnès et G. Picot nous ont décrit les avantages de la R. P., en ce qui concerne l'organisation des partis et la diminution des abstentions. M. Bakaloff, de Bulgarie et M. Philaretos, de Grèce, ont présenté quelques observations générales qui étaient bien plus des vues politiques visant leurs propres pays présentées par des hommes politiques hautement compétents que des critiques dirigées contre la R. P.. Voilà comment la discussion de la R. P. a été close par un panégyrique de la réforme. Jamais en France la R.P. n'avait emporté une victoire morale aussi éclatante. M. Deslandres, à la dernière séance de la section de droit public, et M. Saleilles, à la séance de clôture du 4 août, l'ont constaté aux applaudissements unanimes.

Les travaux du Congrès prirent fin le 4 août. M. Georges Picot, à la séance de clôture, a promis, au nom des congressistes français, aux membres étrangers d'aller dans leurs pays étudier leur législation. En attendant, le Congrès international de droit comparé fera honneur à la grande société française de législation comparée et à ceux qui l'ont organisé ainsi qu'à la science française en général qui, malgré tout, sera toujours le foyer lumineux en législation comme dans les autres branches du savoir humain.

NICOLAS SARIPOLOS
Professeur agrégé de droit constitutionnel
à l'Université d'Athènes
Lauréat et docteur en droit de l'Université de Paris.

Le droit du crieur et le prix marqué des journaux.

Quelques journaux de Paris, dont la vente au numéro est particulièrement importante, sont souvent victimes de la part de leurs *crieurs* de l'abus suivant. Les crieurs qui achètent en gros ces journaux, dont le numéro coûte en général cinq centimes, à des prix variant entre 1 fr. 50, 2 fr. et 2 fr. 50 le cent, vendent quelquefois le numéro au-dessus du prix marqué sur la manchette du journal. Y a-t-il là une pratique légitime ? Un de nos collaborateurs a bien voulu recueillir sur ce point, pour en faire profiter la *Revue*, les avis autorisés de quelques personnalités de la magistrature, du barreau, de l'enseignement du droit. Nous

les donnons tels quels laissant le lecteur faire son choix entre ces opinions contradictoires. Les deux questions posées par notre collaborateur sont les suivantes :

1° Si un crieur de journaux, acheteur moyennant un prix fixe (1), auquel l'administration ne reprend pas les journaux invendus, a, sans engager sa responsabilité envers l'administration des journaux et des acheteurs, le droit de majorer le prix de vente du journal ;

2° Dans l'hypothèse où la mention du prix sur le journal et une insertion prévenant le public ne suffiraient pas à fixer les conditions de la vente, quelles mesures devrait prendre l'administration du journal pour empêcher une surélévation de prix qui, à la longue, ne manquerait pas de lui être préjudiciable?

M. Fabreguettes

Conseiller à la Cour de cassation.

Il est incontestable pour moi que, dans l'espèce que vous me soumettez, le camelot ne peut, sans tomber sous l'application de la loi civile, c'est-à-dire d'une action en dommages de la part de l'administration du journal, vendre le numéro de la *Presse* plus de cinq centimes.

La note qui figure au bas de la première page n'a pour but que de mettre en garde les acheteurs contre l'exigence des crieurs. Et, du même coup, elle constitue une condition expresse vis-à-vis d'eux. Ceux-ci, qui achètent 2 centimes 1/2 le numéro, ne peuvent le revendre que 5 centimes.

On ne saurait, en présence d'une clause aussi nette, chercher des analogies en ce qui concerne, par exemple, les morceaux de musique, ou des ouvrages portant des prix marqués qui, cependant, sont modifiés par les vendeurs. Généralement, d'ailleurs, les vendeurs sont des dépositaires qui procèdent d'un mandat donné quant à ce par les éditeurs ou auteurs.

Le crieur qui achète le journal l'achète avec la modalité qui l'affecte. L'administration du journal a le plus grand intérêt à empêcher une surélévation du prix qui, à la longue, désaffectionnerait les acheteurs au numéro.

Vainement on dirait que le crieur n'a pas suffisante connaissance de la clause. En effet, l'objet même qu'il achète porte en lui l'estampille qui le prévient. Cela suffit.

Lorsqu'on passe devant un magasin où un objet est en étalage à un prix marqué, on n'a qu'à rentrer et à réclamer l'objet en en payant ledit prix.

De même, un ouvrier entre dans un atelier où un règlement est affiché. S'il ne proteste pas en entrant, il se soumet à ce règlement.

Dans le commerce, vous demandez à un négociant une fourniture. Il vous envoie sa facture : les clauses qui y sont relatées quant à la compétence du tribunal à saisir en cas de litige vous sont opposables si, au moment même, vous n'avez pas refusé de les accepter.

Vous me demandez quels sont les moyens dont peut disposer soit l'acquéreur d'un numéro dont le prix a été majoré par le crieur, soit l'administration du journal.

J'ai connu jadis un professeur de droit — homme éminent, juriste remarqua-

(1) Ce prix varie, pour les journaux dont la manchette porte le prix de cinq centimes — les feuilles plus chères n'emploient guère les crieurs — entre 0,75 et 2,50 le cent. Les prix les plus ordinaires sont de 1,50, 2 et 2,50. La différence entre le prix de vente et le prix de revente constitue le bénéfice du crieur qu'il faut se garder d'assimiler au teneur d'un kiosque, véritable dépositaire auquel l'administration paie une commission et reprend les numéros non vendus.

ble, — qui avait coutume de tenir ce langage à ses élèves : « Messieurs, le sujet serait peut-être intéressant à envisager à un point de vue technique, en droit pur ; mais comme il n'a pas de portée pratique, j'estime que j'en aurai assez parlé en le mentionnant ».

En l'état actuel des choses, on ne peut, par une sanction pénale, empêcher le camelot d'effectuer la vente des numéros d'un journal à un prix fantaisiste.

Au point de vue civil, il y a certainement ouverture à action, mais seulement à action civile.

Supposons d'abord un acheteur dans la rue. Le camelot crie la *Presse*. L'acheteur la demande. On la lui remet. Au moment de payer, le camelot réclame 0,10 en plus. Le droit de l'acheteur est de ne payer que 5 centimes puisque sur le numéro même du journal qui vient de lui être remis, il est spécifié que le prix est de 5 centimes seulement et qu'il ne peut être modifié.

C'est en ce sens que le *Temps*, le *Figaro*, etc., déclarent souvent par une mention expresse qu'un supplément absolument gratuit doit être fourni à l'acquéreur du numéro du jour.

Inutilement, le crieur annoncerait que le journal est vendu 10 centimes. L'acquéreur, sûr que le numéro porte la mention contraire, peut exiger la marchandise, et, à défaut, introduire une action en dommages.

Mais je reviens à ce que je vous ait dit. L'utilité pratique fait quelque peu défaut. Les camelots sont insolvables, et un procès du genre de celui dont je vous parle me paraît bien difficile à tenter.

Sans doute, nous avons eu à juger des causes où l'intérêt pécuniaire était minime ; vous vous rappelez peut-être le cas de ce chasseur qui dénia au garde-champêtre le droit de *toucher* son permis de chasse, ou celui de ce voyageur qui avait allégé sa carte d'abonnement des feuillets de réclame, soutenant que la Compagnie ne saurait être admise à imposer à ses abonnés une carte volumineuse et encombrante... Mais les plaignants de cet ordre sont rares.

Le mieux serait d'adresser une plainte à la préfecture de police qui retirerait sans doute l'autorisation au crieur (1).

Mais parlons maintenant de l'administration du journal.

Vis-à-vis d'elle, le crieur n'est pas libre non plus. Il arrive, du fait de la condition apposée, ce qui se produit au chemin de fer. Je prends au guichet un billet d'aller et retour. Il y est dit que ce billet est personnel, qu'il ne peut être vendu ni échangé ni être utilisé que par la personne qui l'a pris. C'est là un langage fort clair ; et, comme de revendre un billet de retour, revendre 0,10 la *Presse* constituera pour le crieur une contravention véritable.

On pourrait être tenté de parler des billets de théâtre qui sont revendus souvent à des prix fabuleux. Mais il n'est point de condition apposée sur les billets de théâtre.

(1) La loi du 29 juillet 1881 *n'oblige les crieurs qu'à la déclaration* de leurs nom, prénoms, profession, domicile, âge et lieu de naissance, moyennant quoi la préfecture doit aussitôt leur délivrer un récépissé de déclaration qui leur tient lieu d'autorisation.

Mais ce récépissé de déclaration ou, si l'on préfère, cette autorisation ne saurait être refusée au crieur.

L'art. 21 prévoit des peines pour les contrevenants, c'est-à-dire pour ceux qui se seront rendus coupables d'une fausse déclaration ou auront exercé la profession de colporteur sans déclaration préalable, ou ne présenteront pas le récépissé de la préfecture à toute réquisition. Ces peines sont l'amende et l'emprisonnement, ce dernier obligatoire seulement en cas de récidive. Il n'est nullement fait mention du retrait de l'autorisation.

D'étranges abus pourraient résulter d'une pareille faculté accordée à la préfecture de police, et qu'avec elle, on tomberait aisément dans l'arbitraire. D'ailleurs, on peut encore se demander si en lui accordant un droit aussi exorbitant, on n'encouragerait pas les crieurs à se dispenser de toute déclaration (il leur est facile de se défendre en invoquant l'art. 20), ou même à faire de fausses déclarations.

Si — ce qui arrive parfois — la mention figurait, l'acheteur pourrait protester. Il est vrai que le résultat serait qu'on ne lui vendrait pas le billet et souvent il aime mieux délier sa bourse pour assister à une première.

Une réflexion dernière : il y a escroquerie de la part d'un crieur qui annonce une fausse nouvelle et fait ainsi acheter le journal qu'autrement le passant n'aurait pas demandé. Dans cet ordre d'idées, l'administration du journal peut, pour ce fait, poursuivre civilement le crieur qui a déconsidéré le journal.

Mais le fait de vendre 10 centimes le journal de 5 centimes ne constitue pas un délit. Toutefois, si le crieur use de manœuvres frauduleuses pour persuader l'existence d'un prix supplémentaire à raison de nouvelles qui n'existent pas, et contrairement à la mention du journal quant au prix, il y a escroquerie vis-à-vis de l'acheteur.

M. Massigli

Professeur à la Faculté de droit de Paris.

I. La question que vous m'avez posée — si les crieurs revendeurs de journaux ont le droit de majorer le prix marqué — me paraît devoir être résolue contre eux et j'estime que les administrations des journaux intéressés ne sont pas juridiquement désarmées contre les abus qui se commettent.

Mais la sanction dont je crois qu'elles peuvent user est une sanction d'ordre purement civil.

1° *a*) J'estime que, par cela seul que le journal porte l'indication d'un prix de... le numéro, le crieur qui achète de l'administration un certain nombre d'exemplaires au vu de cette indication (et qui achète d'ailleurs dans des conditions qui le mettent à l'abri d'une perte à moins de circonstances tout à fait anormales), s'engage implicitement à ne pas revendre au public pour un prix supérieur au prix marqué et qu'il est tenu à dommages-intérêts envers le journal s'il lui cause un préjudice appréciable en majorant le prix de revente (1);

b) Cette solution n'est que plus certaine à mes yeux si le journal contient un avis spécial tel que celui dont vous relevez le texte dans la *Presse*, puisque la loi du contrat intervenu entre les crieurs et l'administration du journal se trouve ainsi mieux mise en évidence ; mais je n'éprouve aucune hésitation, même pour le cas le plus général où le journal porte uniquement l'indication du prix du numéro. Le vendeur accepte implicitement ce prix comme prix de revente et il est lié envers l'administration du journal évidemment intéressée à ce que le public ne paye pas un prix surélevé.

2° Pour ce qui concerne les acheteurs, il va de soi que le crieur n'est passible d'aucune réclamation de la part de ceux qui paient sciemment un prix majoré. Mais je considérerais une poursuite en restitution comme fondée s'il se rencontrait un cas d'erreur (d'ailleurs difficile à prouver). Je dirais en effet volontiers que la stipulation implicite relative au prix de revente est une stipulation faite au profit des acheteurs éventuels, et que toute personne intéressée peut l'invoque pour n'avoir pas à débourser un prix supérieur au prix marqué. L'acheteur qui paie sciemment le prix majoré, renonce au bénéfice de cette stipulation : c'est pourquoi toute réclamation lui est interdite ; mais s'il y avait erreur démontrée, ignorance certaine du prix marqué, le droit de l'acheteur à ne payer que ce prix subsisterait et il pourrait réclamer l'excédent qu'il aurait payé au crieur. Libre à celui-ci de ne pas vendre, mais, s'il vend, il doit le faire conformément aux engagements qu'il a pris en traitant avec l'administration du journal.

(1) Le préjudice n'est point douteux. Il est de toute évidence qu'une constante surélévation de prix désaffectionnerait d'une feuille sa clientèle. Nous pouvons faire d'ailleurs l'hypothèse d'un accaparement réalisé dans le seul but de substituer une feuille nouvelle à la feuille dont l'accapareur surélève le prix.

II. Il n'est pas indispensable, mais il serait prudent que les administrateurs des journaux fissent afficher dans les bureaux de vente, ainsi que vous le suggérez, un règlement portant que le prix marqué doit être le prix maximum de revente au public, sous peine de dommages-intérêts. Reste à savoir ce que vaudrait pour le journal une condamnation à des dommages-intérêts contre le crieur : je ne sais si elle ne resterait point platonique et s'il serait bien facile d'en poursuivre l'exécution. Pour cette raison, une sanction d'ordre pénal serait évidemment plus efficace. Mais il ne me paraît pas qu'il puisse y en avoir une en l'état actuel des choses. Le crieur traite avec l'administration du journal en qualité d'acheteur : il agit pour lui-même et fait personnellement une opération dont il court les risques ; il n'est ni mandataire de cette administration, ni dépositaire ; on ne peut parler, en ce qui le concerne, ni d'abus de confiance, ni d'aucune autre infraction actuellement punie...

Me Martini

Ancien bâtonnier.

I. Le crieur de journaux auquel l'administration vend les exemplaires moyennant une somme fixe et ne reprend pas ceux qu'il ne réussit pas à vendre n'est pas son mandataire. Il ne les vend pas pour le compte de l'administration. Il est acheteur des exemplaires dont il a payé le prix à l'avance ; c'est pour son propre compte, à ses risques et périls qu'il les vend. Il est donc libre d'en demander le prix qu'il veut ; le client n'a qu'à refuser d'acheter, si le prix demandé lui paraît trop élevé.

Sans doute la surélévation de prix peut être préjudiciable à l'administration, mais ni la mention du prix sur le journal, ni une insertion quelconque publiée dans le corps du journal ne suffisent pour imposer au vendeur l'obligation de ne pas vendre au-dessus du prix fixé et le soumettre à une sanction ni pénale ni même civile.

II. Il faudrait un engagement formel de la part de l'acheteur, qui l'obligerait, comme condition de la vente qui lui est faite, à ne pas vendre au-dessus du prix fixé ; mais ce moyen serait, je le reconnais, bien peu pratique. Et d'ailleurs, en cas d'infraction constatée à son obligation, l'acheteur ne serait passible que de dommages-intérêts ; un pareil recours exercé contre un crieur de journaux serait bien illusoire...

Me de Bigault de Granrut

Avocat à la Cour d'appel de Paris.

...Je considère :

1° Qu'un exemplaire d'un journal est une marchandise susceptible d'être vendue par qui la possède au prix que déterminera le jeu de l'offre et de la demande ;

2° Qu'un crieur qui a acheté, à ses risques et périls et sans conditions, des exemplaires de journaux, peut revendre ses exemplaires au prix qui lui convient, qu'il majore le prix marqué ou qu'il le réduise ;

3° Que, pour lui enlever ce droit, il faut une stipulation expresse passée avec lui (en dehors d'une protestation vague contre ce que le journal qualifierait un abus), soit que le crieur signe par avance l'engagement de ne vendre le journal qu'au prix marqué, soit que les exemplaires du journal délivrés au crieur mentionnent que ce prix ne saurait être excédé sous peine de dommages-intérêst contre le vendeur.

D'ailleurs, une pareille stipulation, de la part d'un acheteur, ne me paraîtrait comporter d'autre sanction que l'allocation — sans doute illusoire — d'une

indemnité pécuniaire au paiement de laquelle son insolvabilité soustrairait le crieur...

Me C. Chenu

Avocat à la Cour d'appel de Paris.

...C'est d'après les principes du droit commun que me paraît devoir se résoudre la question complexe que vous voulez bien me poser.

Le crieur, en prenant les journaux à une administration, passe avec celle-ci un contrat tacite qui doit s'interpréter d'après l'intention commune des parties. Or, il n'est dans la pensée ni de l'une ni de l'autre de considérer le crieur comme acheteur d'une marchandise qu'il aurait le droit de revendre au prix qu'il en trouve. Le journal indique le prix auquel le numéro doit être livré au public, et le crieur, en le recevant, accepte de le vendre à ce prix. Il y a donc une convention à laquelle manque le crieur quand il tente d'obtenir un prix supérieur.

Quelle sanction comporte cette infraction au contrat? L'administration du journal a le droit de se plaindre du préjudice très certain qui lui est causé : car le bénéfice prélevé par le crieur aura pour conséquence d'éloigner et de décourager la clientèle des acheteurs qui, dès le lendemain, pourra aller à des journaux moins coûteux. De plus, l'acheteur mal renseigné, pourra se méprendre sur l'origine de cette majoration, y impliquer le journal lui-même et lui faire grief d'un procédé fâcheux. Mais il est difficile de trouver contre le crieur une autre répression que celle de l'action civile de droit commun (art. 1382 C. C.). Le recours sans doute risque d'être illusoire; mais où découvrir ici les caractères constitutifs d'un délit?

Quant à l'acheteur, il pourrait exiger que le crieur lui vendît le journal au prix marqué. Car l'indication du prix est une offre que le client accepte en tendant au crieur sa pièce de billon, et dès lors le contrat de vente est parfait et doit être exécuté par le vendeur. Mais comment, en pratique, obligera-t-il le crieur à lui livrer la marchandise? Intervention d'un agent? Elle sera refusée. Procès? Contre ces héros du pédestrianisme dont le jarret égale la voix en puissance? Impossible. Le client prendra donc de deux partis l'un : ou il n'achètera pas, ou il paiera en se disant qu'il est refait. Dans les deux cas, préjudice pour le journal.

La loi me paraît donc offrir peu de ressources pour la répression de cet abus.

Le journal peut-il exercer une petite police sur ses crieurs, refuser de livrer des numéros à ceux qu'il aurait découverts se livrant à ce petit trafic?

C'est là une question que je ne saurais résoudre et je crois que le dernier échafaudage aura disparu depuis longtemps de l'Exposition avant qu'on n'ait étouffé cette petite industrie qui doit être aussi tenace que celle des marchands de billets de théâtre...

Me Henri Coulon

Avocat à la Cour d'appel de Paris.

I. Un crieur a-t-il le droit de vendre un journal à un prix supérieur au prix marqué?

L'affirmative n'est pas douteuse. Le crieur achète le journal et en devient propriétaire sans condition ni restriction aucune. Le journal constitue ainsi une marchandise, soumise, comme toutes les marchandises, à la loi de l'offre et de la demande, et dont le prix peut, en conséquence, hausser ou baisser suivant les besoins du marché. Cette situation qui, logiquement, pourrait permettre à l'administration d'un journal de faire varier vis-à-vis des crieurs eux-mêmes, en tant qu'acheteurs, permet à ces mêmes crieurs de spéculer impunément sur la

curiosité du consommateur. C'est de celui-ci que dépend, en deuxième analyse, l'équilibre du marché. De même, les libraires vendent fréquemment les ouvrages à un prix autre (généralement inférieur, mais qui pourrait aussi bien être supérieur) que les éditeurs. C'est là un exemple entre cent, et la situation peut se résumer en une formule générale :

L'intermédiaire, dégagé de tout lien avec le producteur, est entièrement indépendant de celui-ci pour la fixation du prix de ses produits.

II. Quelles mesures peut prendre un directeur pour mettre des crieurs dans l'impossibilité de prendre un prix supérieur au prix marqué ?

Il faut tout d'abord changer la nature du contrat intervenu entre le crieur et l'administration du journal.

Les crieurs doivent être chargés de vendre, non plus pour leur compte personnel, mais pour le compte du journal, celui-ci leur confiant un nombre de numéros donnés qui doivent produire au prix marqué une somme déterminée. Les crieurs seront ainsi transformés en employés recevant un salaire, qui pourra être soit fixe, soit proportionnel au nombre de numéros vendus, le journal reprenant les numéros non vendus.

Si le journal se refuse à donner aux crieurs le caractère d'employés, il peut se borner à passer avec eux des traités par lesquels ils s'engageraient à ne vendre au-dessus du prix marqué.

Dans le cas où les crieurs vendraient un prix supérieur, l'administration aurait le droit de renvoyer l'employé ou de résilier le traité.

Reste la question infiniment délicate, de savoir si, en adoptant l'un ou l'autre de ces systèmes, il serait possible d'exercer contre les crieurs des poursuites devant la juridiction pénale.

Il n'est point douteux que l'acte accompli ne soit répréhensible au point de vue absolu, il est infiniment plus délicat de déterminer s'il tombe au point de vue pénal sous l'application des textes de loi, les textes de droit pénal étant de droit étroit et ne pouvant être étendus par interprétation ou analogie.

Me Raymond Poincaré

Avocat à la Cour d'appel de Paris.

I. En principe, un crieur, un marchand, un individu quelconque, achetant, *à forfait*, un nombre déterminé de journaux, me paraît être libre de revendre les numéros comme il l'entend.

Pour qu'il n'ait pas cette liberté, il faut que la convention passée entre lui et l'administration du journal lui interdise d'en user.

Cette interdiction, sans doute, n'a pas besoin d'être expresse. Il suffit qu'elle résulte des circonstances et de la commune intention des parties.

Le contrat entre le journal et le crieur n'est généralement pas écrit ; il est verbal. De là la difficulté de dégager clairement cette commune intention.

Je ne crois pas que les notes insérées dans le journal, pas plus que la mention du prix, puissent lier le crieur.

En achetant à forfait, il est devenu *propriétaire* ; il n'est pas *dépositaire*. Si une condition n'a pas été imposée à son achat même par l'administration, il peut faire ce qu'il veut.

II. L'affichage d'un règlement pourrait paraître insuffisant.

Je crois qu'il serait plus prudent pour l'administration de remettre des bulletins imprimés à ses crieurs ordinaires ou même de leur en faire signer.

Telle est, à première vue, mon opinion, mais la question est certainement discutable et je n'oserais émettre un avis formel.

Me Antony Aubin et Me Jacques Cohen.

Avocat à la Cour d'appel de Paris.

I. « Un crieur a-t-il le droit de vendre un journal d'un sou pour une somme supérieure ? »

J'estime qu'il faut soigneusement distinguer avant de répondre ; la réponse variera en effet, selon que l'on envisagera la situation du crieur vis-à-vis de l'acheteur ou vis-à-vis de l'administration du journal.

a) Vis-à-vis de l'acheteur, le crieur me paraît dans son droit absolu en vendant le journal au prix qui lui convient. Cette transaction est régie par la loi de l'offre et de la demande, comme n'importe quelle autre opération de vente, Et, en l'espèce, il n'y a pas tromperie sur la qualité de la chose vendue, puisque l'acheteur sait évidemment, en achetant le journal et en jetant les yeux sur son en-tête qu'il le paie plus que le prix indiqué et imprimé.

b) Vis-à-vis de l'administration du journal, la situation est plus délicate.

Il me paraît d'abord certain que le fait par le crieur de vendre deux sous ce qui est marqué un sou, cause un préjudice au journal lui-même, en ce sens qu'il y aura peut-être moins d'amateurs à ce prix qu'au réel, et ensuite que les lecteurs pourront se désaffectionner d'une feuille qu'ils ne savent au juste combien ils devront payer. Vis-à-vis de l'administration, le crieur commet aussi une faute en ne suivant pas celle-ci dans l'affectation d'un prix déterminé, et surtout, en l'espèce, en n'obéissant pas aux notes publiées par la direction de la *Presse*, indiquant que celle-ci réprouve cette exagération de prix.

Faute donc, d'une part, et préjudice de l'autre : voilà les deux éléments qui permettent de soutenir l'application à l'hypothèse visée de l'art. 1382 du Code civil, donnant ouverture à une action *civile* en dommages-intérêts de la part du journal contre les crieurs fautifs.

Mais l'insolvabilité des crieurs fait que de pareils procès sont, en réalité, impossibles. L'administration pourra-t-elle aller plus loin, soutenir qu'il y a de la part de ces derniers un abus de confiance permettant l'application de la loi pénale, en l'occurrence de l'art. 408 du C. P. ?

Ici une controverse est possible.

On pourrait, valablement peut-être, soutenir qu'il y a de la part du crieur abus de confiance. En voici les raisons : le journal est débité aux particuliers à un sou le numéro. Or, l'administration du journal le cède aux crieurs à un taux bien moins élevé, 1,50, 2 fr. ou 2,50 le cent. Peut-on voir dans ce contrat une simple vente ? On peut croire que non, car alors il serait impossible d'expliquer cette diminution de prix. On peut dire qu'il y a là un véritable mandat, accepté par le crieur qui reçoit une quantité donnée de numéros à un prix inférieur à la normale, à charge pour lui de devenir, pour ainsi dire, le salarié accidentel du journal, d'aller le crier et le vendre dans les rues, la différence entre son prix versé et les espèces touchées du public constituant alors, non pas un bénéfice pur et simple, mais un *salaire*. On peut faire remarquer, à l'appui de cette manière de voir, que les tenanciers de kiosques et marchands de journaux touchent leurs salaires (car, dans leur cas, il n'y a pas de doute) de la même manière, en percevant la différence entre ce qu'ils paient au journal et ce qu'ils reçoivent des acheteurs.

Une objection évidente se poserait sans doute : c'est que les marchands de journaux peuvent restituer au journal les numéros invendus, ce qui implique forcément l'idée du mandat, tandis que les crieurs ne pourraient pas rendre ainsi les « bouillons ». Mais on pourrait répondre en faisant remarquer que les crieurs paient au journal beaucoup moins que les marchands de journaux et papetiers

— pas loin de la moitié, — et que cette différence entre le prix payé par eux et par les débitants établis existe précisément pour indemniser le mandataire de ce risque en plus, dans l'accomplissement de ce mandat salarié.

Si l'on admet cette thèse, le crieur, mandataire salarié, aura commis un abus de mandat en ne remplissant pas les conditions du contrat, et en ne faisant pas, en tout cas, bénéficier l'administration du journal de ce surplus de bénéfice. D'où applicabilité de l'art. 408 du Code Pénal, et toutes les conséquences qui découlent de la possibilité d'intenter l'action pénale, telle que l'arrestation, par exemple.

Mais cette solution n'est pas certaine. Et l'on pourrait refuser d'y souscrire, en disant qu'il s'agit là d'une extension énorme d'un texte de loi à une situation non prévue par lui, et que pareille chose est impossible en droit pénal, où tout doit être strictement établi et rigoureusement appliqué.

Quelle serait mon opinion personnelle en cette controverse possible? J'avoue que j'hésiterais fort à adopter la première des solutions : mais la jurisprudence ne s'est pas encore occupée de la question, et peut-être y adhérerait-elle.

C'est, en tous cas, un point de droit des plus délicats et des plus intéressants, qu'il serait utile évidemment de voir tranché par les tribunaux.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

AOUT et SEPTEMBRE 1900.

RELATIONS INTERNATIONALES

Belgique. — DÉCRET du 30 juillet 1900 portant promulgation de la convention sur la *compétence judiciaire* et sur l'autorité et l'exécution des décisions judiciaires, des sentences arbitrales et des actes authentiques, conclue à Paris, le 8 juillet 1899, entre la France et la Belgique (*J. O.*, 1er août, p. 5029) et NOTE relative à la date de sa mise en vigueur (*J. O.*, 30 août, p. 5093).

Cette convention porte sur les règles de compétence, les effets de la faillite, l'autorité et l'exécution des décisions judiciaires en matière civile et en matière commerciale, les sentences arbitrales, l'inexécution des actes authentiques et en particulier de ceux conférant une hypothèque.

Elle ne déroge pas à la convention internationale conclue à La Haye, le 14 novembre 1896, et relative à la procédure civile.

Elle est conclue pour cinq ans et entrera en vigueur simultanément dans les deux pays le 25 août 1900.

Colombie et Costa-Rica. — SENTENCE ARBITRALE rendue par le Président de la République dans le *litige entre la Colombie et le Costa-Rica relatif au tracé de leurs frontières* (*J. O.*, 15 sept., p. 6184).

Les Républiques de Colombie et de Costa-Rica avaient confié au président de la République les fonctions d'arbitre par un traité en date du 4 novembre 1896.

Italie. — Réception par le Président de la République du lieutenant-général Antonio Baldissera pour la remise de la lettre par laquelle le *roi Victor-Emmanuel III* lui notifie son *avènement au trône d'Italie* (*J. O.*, 17 sept., p. 6213).

Monaco. — DÉCRET du 31 juillet 1900 portant promulgation de l'arrangement additionnel à la convention franco-monégasque du 9 novembre 1865, conclu à Paris le 10 mars 1899, relativement à l'*union douanière* et aux *rapports de voisinage* entre la France et la principauté de Monaco (*J. O.*, 3 août, p. 5094).

Dispositions relatives aux taxes de police sanitaire maritime, aux entrepôts fictifs de régie, au partage des recettes douanières.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE

Rapport statistique présenté le 31 juillet 1900 au ministre de la marine par l'administrateur de l'établissement des Invalides de la marine sur les *naufrages* et autres accidents de mer relevés au cours de l'année 1897 (*J. O.*, 9 août, p. 5302).

Il y a eu 44 bâtiments perdus, corps et biens, en 1897, soit 19 de moins qu'en 1896.

Loi du 21 août 1900 interdisant la création de *conditions privées* en concurrence avec les conditions publiques antérieurement établies (*J. O.*, 26 août, p. 5701).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Rapport de la commission supérieure du travail sur l'application pendant l'année 1899 de la loi du 2 novembre 1892 sur le *travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels* (*J. O.*, 1er sept., p. 3862).

Depuis la période à laquelle s'applique ce rapport, la loi du 2 nov. 1892 a été modifiée par la loi du 30 mars 1900. Le service de l'inspection du travail a eu à s'occuper de 309.675 éta-

blissements, dont 57.131 doivent être rangés dans les usines et manufactures. Les établissements à personnel exclusivement masculin représentent 46,7 p. 100 de ce total ; les établissements à personnel mixte 32,9 p. 100 et ceux qui n'occupent que des femmes 20,4 p. 100, soit un peu plus du cinquième Les établissements qui comptent plus de 10 ouvriers ne représentent que 12,7 p. 100 du total. Les enfants, les filles mineures de 18 ans et les femmes employés dans les établissements industriels de tout genre représentent un total de 1.068.542, soit 39,35 p. 100. Sur les 309.675 soumis aux lois sur le travail, 121.814 seulement ont été visités : sont restés en dehors les petits ateliers des localités éloignées de la résidence de l'inspecteur, où on a dû se contenter de faire afficher aux portes de la maison commune la loi de 1892. — Le service de l'inspection a été marqué en 1899 par une action répressive énergique : 1.076 contraventions ont été dressées pour admission d'enfants de moins de 13 ans ; 2.119 pour infraction aux prescriptions relatives à la durée du travail ; 1.041 pour infraction aux prescriptions relatives au travail de nuit et repos hebdomadaire ; l'industrie qui tient la tête pour le nombre des contraventions de cette nature est comme toujours celle des modes, confections, couture, lingerie. 1.546 contraventions ont été dressées pour infractions aux règles sur l'hygiène et la sécurité ; 104.232 accidents ont été déclarés.— Le nombre total des procès-verbaux dépasse de 35 p 100 celui de 1898 ; cette augmentation ne correspond pas à une plus grande négligence des patrons, mais à une plus grande sévérité dans la répression.

Décret du 17 septembre 1900, précédé d'un rapport du ministre du commerce portant *création et organisation des conseils du travail* (*J. O.*, 18 sept., p. 6229).

Ces conseils, composés pour moitié de représentants élus des patrons, et pour moitié de représentants élus des ouvriers, ont pour mission d'éclairer le gouvernement et les intéressés sur les conditions réelles et sur les conditions nécessaires du travail, de faciliter par là même les accords syndicaux et les conventions générales entre ces intéressés ; de fournir, en cas de conflit collectif, les médiateurs compétents qu'offrent, au point de vue judiciaire, les bureaux de conciliation prud'hommaux, de suivre enfin et de signaler aux pouvoirs publics les effets produits par la législation protectrice du travail.

Sont électeurs patrons, pour la constitution de ces conseils, les syndicats professionnels légalement constitués ou, à leur défaut, leur section syndicale, comprenant au moins dix patrons ou assimilés.

Même disposition pour les électeurs ouvriers, avec cette différence que le syndicat ou la section doit comprendre au moins vingt-cinq ouvriers ou employés.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORAT),

Afrique occidentale française. — Décret du 5 septembre 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, relatif au *serment des autorités et agents sanitaires* dans les colonies relevant du gouvernement général de l'Afrique occidentale française (*J. O.*, 11 sept., p. 6089).

Le serment peut être prêté par écrit.

Algérie. — Décret du 29 juillet 1900, précédé d'un rapport du ministre de l'intérieur et des cultes et du ministre de la justice, conférant aux sous-officiers ou commandants de brigade de gendarmerie, dans toute l'étude du territoire civil de l'Algérie les *fonctions d'officiers de police judiciaire* (*J. O.*, 5 août, p. 5173).

Loi du 30 juillet 1900 sur le *rachat des rentes domaniales* en Algérie (*J. O.*, 2 août, p. 5061).

Le rachat est admis pendant un délai de 3 ans à partir de la promulgation de la loi, à se libérer de la rente due par lui moyennant le remboursement d'un capital calculé sur le taux de 6 p. 100, précédemment fixé par la loi du 27 août 1881.

Décret du 7 août 1900 rendant applicable en Algérie les dispositions des articles 17 et 237 de la loi du 28 avril 1816 et celles de l'article unique de la loi du 23 avril 1836 relatives à l'*exercice du contrôle des contributions indirectes* (*J. O.*, 28 août, p. 5774).

Décret du 13 août 1900 relatif aux formalités à remplir par les commerçants d'Algérie qui veulent bénéficier de la *faculté d'entrepôt* en ce qui concerne les *droits de consommation et d'octroi de mer*, pour les alcools, spiritueux et liqueurs de toute origine (*J. O.*, 28 août, p. 5774).

Décrets des 7, 16, 21, 22 août relatifs à l'application en Algérie du régime fiscal des *alcools dénaturés* (*J. O.*, 28 août, p. 5774 et s.).

Décret du 25 septembre 1900, réglant le transit, à travers l'Algérie, des *sucres*

français expédiés de la métropole à destination des oasis du Sud et du Maroc, sous bénéfice de la *prime d'exportation* (*J. O.*, 28 sept., p. 6400).

Antilles françaises, Guyane, Réunion. — Décret du 21 août 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, fixant la nomenclature et le maximum des *dépenses obligatoires à la charge du budget local*, pour l'exercice 1901, dans les colonies des Antilles françaises, de la Guyane et de la Réunion (*J. O.*, 24 août, p. 5655).

Application de l'art. 33 de la loi de finances du 13 avril 1900.

Côte française des Somalis. — Décret du 8 août 1900 précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant réglementation sur le fonctionnement des *douanes* à la côte française des Somalis (*J. O.*, 12 sept., p. 6121).

Décret en 130 articles réglementant le service des douanes à la côte française des Somalis qui avait fonctionné jusqu'ici sans aucun texte.

Côte d'Ivoire.— Décrets du 20 juillet 1900 précédés d'un rapport du ministre des colonies, relatifs : 1° au *régime forestier*; 2° au régime de la *propriété foncière*; 3° au régime du *domaine public*; 4° au régime des *terres domaniales* de la Côte d'Ivoire (*J. O.*, 5 sept., p. 5976).

Mêmes règles que celles des décrets relatifs au Sénégal.

Décret du 11 août 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, constituant provisoirement le gouverneur de la Côte d'Ivoire ordonnateur secondaire des *dépenses* à effectuer dans la colonie (*J. O.*, 21 août, p. 5594).

Antérieurement, les dépenses relatives à la solde et aux frais d'entretien des troupes stationnées à la Côte d'Ivoire étaient acquittées à titre d'avances sur les fonds du budget local de la colonie, et la régularisation de ces opérations ne pouvait être effectuée qu'après la centralisation des pièces justificatives à Grand-Bassam ou leur envoi à l'administration militaire de Saint-Louis.

Le président peut prendre, par voie de décret, toutes mesures d'ordre administratif et judiciaire nécessaires pour assurer la protection et garantir l'état et les droits des citoyens français établis dans les îles et terres de l'Océan Pacifique ou faisant partie du domaine colonial de la France et n'appartenant à aucune puissance civilisée.

Il établit, par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique, le régime douanier des produits originaires de ces îles et terres.

Dahomey. — Décrets du 5 août 1900, précédés d'un rapport du ministre des colonies, relatifs : 1° au *régime forestier ;* 2° au régime de la *propriété foncière*; 3° au *domaine public*; 4° au régime des *terres domaniales* au Dahomey et dépendances (*J. O.*, 7 sept., p. 6010).

Mêmes règles que dans les décrets applicables au Sénégal et à la Côte-d'Ivoire.

Océan Pacifique. — Loi du 30 juillet 1900 autorisant le Président de la République à assurer, par décret, la *protection des citoyens français* établis dans certaines îles et terres de l'Océan Pacifique (*J. O.*, 3 août, p. 5093).

Sénégal. — Décrets du 20 juillet 1900, précédés d'un rapport du ministre des colonies, relatifs : 1° au *régime forestier*; 2° au régime de la *propriété foncière*; 3° au régime des *terres domaniales* ; et 4° au régime du *domaine public* au Sénégal et dépendances (*J. O.*, 2 sept., p. 5904).

Ces décrets introduisent au Sénégal, sous réserve de certaines modifications, la législation nouvelle mise en vigueur au Congo français par un décret en date du 8 février 1899 et trois décrets en date du 28 mars 1900, sur le domaine public, l'exploitation des forêts, la propriété foncière et les terres domaniales.

Le décret relatif à la propriété foncière s'est inspiré, en le simplifiant, du système Torrens.

Décret du 16 août 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant organisation du *service de la trésorerie* dans les territoires de l'ancienne colonie du Soudan rattachés au Sénégal, y compris les territoires militaires (*J. O.*; 31 août, p. 5849).

Tchad.— Décrets des 5 et 8 septembre 1900, précédés des rapports des minis-

tres de la marine et des colonies, portant nouvelle *organisation de la région du Chari* (*J. O.*, 20 sept., p. 6265).

Cette région forme une circonscription spéciale dite « territoire militaire des pays et protectorats du Tchad ». Elle est placée sous la direction d'un commissaire du gouvernement, placé lui-même sous l'autorité du commissaire général du gouvernement au Congo français.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 4 août 1900, portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 26 octobre 1880 relative à la création d'une *section temporaire du contentieux au Conseil d'Etat* et de la loi du 17 juillet 1900, autorisant la division de cette section en deux sous-sections (*J. O.*, 5 août, p. 5174).

Décret du 7 août 1900, portant modification dans le règlement du concours pour la nomination des *auditeurs* de 2e classe au Conseil d'Etat (*J. O.*, 8 août, p. 5254).

Modification des décrets du 30 mars 1897 et du 11 mai 1900.

Décret du 15 août 1900, complétant l'article 3 du décret du 30 décembre 1884, portant règlement d'administration publique pour l'organisation de l'*administration centrale du ministère de la justice* (*J. O.*, 16 et 17 août, p. 5501).

Dispositions sur les traitements.

Décrets du 12 septembre 1900, précédés d'un rapport du ministre de la marine, modifiant les *attributions des bureaux de l'administration centrale de la marine* (*J. O.*, 21 sept., p. 6285).

Le bureau des corps assimilés et de la justice militaire est supprimé. — Le bureau administratif des constructions navales est scindé en deux bureaux, l'un technique, l'autre administratif ; le premier dirigé par un officier du génie maritime, le second par un fonctionnaire de l'ordre civil.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE.

Relevé officiel, au 1er juillet 1900, des *valeurs étrangères* pour lesquelles un représentant responsable des *droits de timbre, de transmission et de l'impôt sur le revenu* a été agréé ou un cautionnement versé et qui acquittent les taxes annuelles (*J. O.*, 9 août, p. 5312).

Décret du 25 juillet 1900 créant de nouveaux *types de timbres* pour le timbrage gratuit, dans le cas où il y aura lieu, de titres de gouvernements étrangers remis en remplacement de titres identiques antérieurement timbrés (*J. O.*, 9 août, p. 5287).

Loi du 27 juillet 1900, relative à la transformation en une taxe proportionnelle des *droits perçus sur les formalités hypothécaires* (*J. O.*, 7 août, p. 5221).

Cette loi affranchit du timbre toutes les pièces nécessaires à l'accomplissement d'une formalité hypothécaire, et supprime les droits d'inscription et les droits fixes de transcription ; elle établit en remplacement une taxe proportionnelle dont l'assiette est déterminée dans l'article 2 et le taux dans l'article 3. L'article 5 établit des pénalités pécuniaires en cas d'insuffisance ou de dissimulation des sommes ou valeurs ayant servi de base à la perception.

Décret du 14 août 1900, fixant les *primes d'exportation* allouées aux *sucres indigènes* (*J. O.*, 15 août, p. 5485).

Décret du 15 août 1900, relatif à l'apposition d'une *mention sur certains actes de la procédure*, en exécution de l'art. 24 de la loi du 26 janvier 1892 (*J. O.*, 16 et 17 août, p. 5502).

Est supprimée l'[illegible] de rappeler sur les actes, jugements, sentences ou arrêts, la date et la nature de [illegible] de l'instance ou de la procédure à laquelle ils se rapportent pour être admis [illegible] exonérations et réductions d'impôts prononcées par la loi du 26 janvier 1892 [illegible] exigée que si l'acte initial est antérieur au 1er juillet 1892.

Décret du 29 août 1900 appliquant provisoirement, jusqu'au 31 décembre 1900, les *taxes du tarif minimum* aux denrées étrangères visées par l'art. 1er des lois des 24 février et 17 juillet 1900 (*J. O.*, 30 août, p. 5829).

Décret du 15 septembre 1900 complétant l'art. 2 du décret du 29 août 1900, appliquant provisoirement, jusqu'au 31 décembre 1900, les *taxes du tarif minimum* aux denrées étrangères (*J. O.*, 16 sept., p. 6197).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Instruction du 12 juillet 1900 pour l'admission à l'*École navale* en 1901, précédée d'une allocution du ministre de la marine et d'un rapport général sur la révision des programmes d'admission à l'École navale et des programmes d'études des écoles de la marine (*J. O.*, 9 août, p. 5290).

Rapport du ministre de la marine sur la solde, les accessoires de la solde et les indemnités du *corps expéditionnaire de Chine*, (*J. O.*, 8 août, p. 5259).

Décret du 14 août 1900 et *arrêté* précédés d'un rapport du ministre de la marine concernant le *comité consultatif de la marine* (*J. O.*, 18 août, p. 5535).

En conséquence de la réorganisation du Conseil supérieur de la marine, est décidée la création d'un comité consultatif chargé d'examiner les affaires courantes et les questions de détail qui étaient soumises au comité des inspecteurs généraux.

Décret du 14 août 1900, suivi d'un arrêté du ministre de la marine du même jour et précédé d'un rapport concernant le *Conseil supérieur de la marine* (*J. O.*, 18 août, p. 5534).

Le décret tend à donner au Conseil un caractère de permanence, et le compose, sous la présidence du ministre de la marine, de trois vice-amiraux choisis parmi ceux ayant commandé à la mer dans leur grade ou ayant exercé les fonctions de préfet maritime ou celles de chef d'état-major général de la marine, du chef d'état-major général, rapporteur et du sous chef d'état-major général, secrétaire.

Décret du 14 août 1900 précédé d'un rapport du ministre de la marine, concernant la réorganisation du *Conseil supérieur de la marine* et instituant des *commissions de classement* (*J. O.*, 21 août, p. 5392).

Une commission unique est substituée à celle qui, à deux degrés, fonctionnait depuis le décret du 31 juillet 1895.

Arrêté du ministre de la marine, en date du 17 août 1900, modifiant la composition et les attributions de l'*état-major général* (*J. O.*, 22 août, p. 5514).

Décision du 22 août 1900, précédée d'un rapport des ministres de la guerre et de la marine, relative au payement de l'indemnité d'entrée en campagne aux personnes de l'armée de terre du *corps expéditionnaire de Chine* (*J. O.*, 24 août, p. 5782).

Circulaire du 23 août 1900 relative aux *livrets des réservistes et territoriaux* sur lesquels figure, par erreur, la mention d'une révocation d'emploi dans des administrations particulières ou publiques (*J. O.*, 25 août, p. 5677).

Circulaire du ministre de la marine en date du 24 août 1900 relative aux *engagements volontaires de trois ans* pour certaines spécialités (*J. O.*, 25 août, p, 5678).

Décret du 25 août 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, sur l'administration et la gestion du *matériel dans les arsenaux et établissements de la marine* (*J. O.*, 28 août, p. 5783).

Le décret applique quelques-unes des mesures prévues par le projet de loi, déposé le 3 mars 1899 par le gouvernement, sur l'organisation administrative des arsenaux et le régime comptable des approvisionnements de la marine.

Décret du 26 août 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, portant modification à la liste des *emplois civils réservés aux sous-officiers* (*J. O.*, 1er septembre, p. 5882).

Décret du 30 août 1900 précédé d'un rapport du ministre de la guerre modifiant les dates d'admission aux *engagements volontaires de trois ans* (*J. O.*, 4 septembre, p. 5942).

Sauf exception spéciale pour certains corps, les engagements sont admis seulement du 1er février au 31 mars ; du 1er octobre au 30 novembre.

Décret du 3 septembre 1900 relatif au *ravitaillement de l'armée et de la population civile des places fortes* (*J. O.*, 14 sept., p. 6165).

Le décret détermine l'*objet* du service de ravitaillement (armée, population civile des places fortes), les *moyens* destinés à subvenir aux besoins auxquels il doit satisfaire, (achats ou réquisitions en territoire national, achats à l'étranger), les *autorités* qui peuvent prendre les mesures nécessaires au ravitaillement, les *dépenses* du service de ravitaillement, etc.

Décret du 8 septembre 1900, précédé d'une circulaire et d'un rapport du ministre de la marine relatif aux *engagements pour le corps expéditionnaire de Chine* (*J. O.*, 13 septembre, p. 6135).

Le rengagement pour la durée de l'expédition est autorisé.

Décret du 19 septembre 1900 portant organisation des officiers d'administration du *service du génie* (*J. O.*, 25 sept., p. 6344).

Le recrutement se fait par la voie du concours ouvert : 1° à des ouvriers d'Etat du du génie âgés de moins de 40 ans ; 2° à des sous-officiers des troupes de l'arme comptant au moins quatre années de service, dont deux comme sous-officiers.

Décret du 19 septembre 1900, portant règlement pour le *recrutement, l'avancement et les limites d'âge des officiers d'administration du service de l'artillerie* (*J. O.*, 26 sept., p. 6361).

Le recrutement a lieu par la voie du concours.

Décret du 25 septembre 1900 précédé d'un rapport du ministre de la guerre, modifiant l'organisation de *l'Ecole spéciale militaire* (*J. O.*, 26 septembre, p. 6359).

Les instructeurs ou professeurs militaires, au lieu d'être choisis, comme il était d'usage jusqu'ici, parmi les officiers proposés par les inspecteurs généraux ou les comités de l'artillerie et du génie, et de préférence parmi les anciens élèves de l'école, le seront par le ministre, discrétionnairement parmi tous les officiers de l'armée sans distinction d'origine. — Les conditions d'admission des élèves sont réglementées à nouveau, comme celles d'attribution de bourses ou de demi-bourses. — Les élèves qui se destinent à la cavalerie, au lieu d'être versés dans une section spéciale deux mois après leur entrée à l'école recevront dorénavant un enseignement identique à ceux de leurs camarades appelés à servir dans l'infanterie. — Les élèves participeront aux manœuvres d'automne, pour y trouver l'achèvement naturel de leur instruction militaire.

Décret du 19 septembre 1900, relatif à l'organisation du corps des *officiers d'administration du service de la justice militaire* (*J. O.*, 29 septembre, p. 6443).

Les officiers sont divisés en deux sections : 1° tribunaux militaires ; 2° établissements pénitentiaires.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 14 août 1900 précédé d'un rapport du ministre de l'instruction publique concernant les *subventions à allouer par l'Etat aux collèges communaux*, par application de la loi du 13 juillet 1900 (*J. O.*, 24 août, p. 5653).

L'élément essentiel de la répartition est le déficit du collège-externat comparé, d'une part, aux recettes ordinaires des villes et, d'autre part, à la population municipale.

Rapport au ministre de l'instruction publique et des beaux-arts sur les opérations de l'établissement de la *réunion des musées nationaux* pendant l'année 1899 par M. Bonnat, membre de l'Institut (*J. O.*, , 26 sept., p. 6368).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Note sur la condition des contrats passés avec la *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse* par application de *l'art. 28 de la loi du 9 avril 1898*, concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail (*J. O.*, 9 août, p. 5332).

Décret du 14 août 1900 approuvant le nouveau tarif de la *Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents* (*J. O.*, 21 août, p. 5582).

La faculté est réservée à la caisse de réduire ou de majorer les primes qui figurent au nouveau tarif de 30 0/0 de leur valeur en raison des conditions particulières d'exploitation des entreprises assurées. — Les primes concernant les exploitations de mines ou minières pourront être réduites ou majorées de 60 0/0. — Le tarif est applicable à partir du 15 septembre 1900 et jusqu'au 31 décembre 1901.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Loi du 7 juillet 1900, autorisant l'administration des postes et télégraphes à effectuer l'encaissement des *fonds des sociétés de secours mutuels approuvées* (*J. O.*, 16 et 17 août, p. 5501).

Décret du 10 août 1900 concernant l'échange des *lettres de valeur déclarée* avec certaines colonies britanniques (*J. O.*, 21 août, p. 5591).

Autriche-Hongrie. — Notification au gouvernement de la République par l'ambassadeur d'Autriche-Hongrie de l'adhésion de la société du câble Borkum-Fayat-New-York à la *convention internationale de St-Pétersbourg* du 22 juillet 1875 (*J. O.*, 10 août, p. 5349).

Brésil. — Décret du 28 juillet 1900 fixant le taux d'*affranchissement des colis postaux* n'excédant pas le poids de 3 kilos à destination du Brésil (*J. O.*, 9 août p. 5287).

Ceylan. — Décret du 7 août 1900, portant promulgation de la convention concernant l'*échange des colis postaux* avec ou sans déclaration de valeur, entre la France et Ceylan, les établissements des Détroits et Hong-Kong, conclue à Paris le 4 avril 1900, entre la France et l'Angleterre (*J. O.*, 26 août, p. 5670).

Costa-Rica. — Décret du 1er septembre 1900, portant promulgation de la convention relative à l'*échange des mandats de poste* entre la France et la République de Costa-Rica, signée le 9 novembre 1899, à San-José de Costa Rica (*J. O.*, 6 septembre, p. 5989).

Ile Maurice. — Décret du 7 août 1900, portant promulgation de la convention additionnelle à la convention du 7 septembre 1888, concernant l'*échange des colis postaux* entre la France et l'île Maurice, signée à Paris, le 16 mai 1900, entre la France et l'Angleterre (*J. O.*, 25 août, p. 5670).

Pérou. — Notification faite d'office en date du 27 août 1900, par le Conseil fédéral suisse de l'adhésion du gouvernement de la République du Pérou à la convention internationale concernant l'*échange des colis postaux*, signée à Washington le 15 juin 1897 (*J. O.*, 13 sept., p. 6133).

— Notification, en date du 27 août 1900, par le Conseil fédéral suisse, de l'adhésion du gouvernement de la République du Pérou à la convention internationale concernant l'*échange des colis postaux*, et autorisation d'une surtaxe à percevoir par le Pérou (*J. O.*, 16 sept., p. 6197).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcés par le *Président de la République* : le 12 août à Marseille devant les troupes faisant partie du *corps expéditionnaire de Chine* (*J. O.*, 13 août, p. 5438) ; le 13 août devant les *officiers du corps expéditionnaire de Chine* (*J. O.*, 14 août, p. 5470) ; — le 18 août à la cérémonie de la *distribution des récompenses de l'Exposition universelle* (*J.O.*, 19 août, p. 5549) ; — le 4 septembre, lors de la remise qui lui a été faite par l'ambassadeur de Russie des insignes de l'*ordre de St-André* (*J. O.*, 4 septembre, p. 5945) ; — le 20 septembre, à la suite de la *revue d'Amilly* (*J. O.*, 22 septembre, p. 6309) ; — le 22 septembre, au *banquet des maires* des communes de France, d'Algérie et des colonies (*J. O.*, 23 septembre, p. 6317).

Discours prononcé le 2 août 1900 par M. *Larroumet*, secrétaire perpétuel de l'Académie des beaux-arts, à la distribution des prix aux élèves du *Conservatoire national de musique* et de déclamation (*J. O.*, 4 août, p. 5155).

Discours prononcé par M. *Henri Monod* à l'ouverture du *3e congrès d'assistance publique et bienfaisance privée* (*J. O.*, 11 août, p. 5381).

Renseignements intéressants sur l'assistance publique en France.

Discours prononcé, le 18 août 1900, par M. *Millerand, ministre du commerce*, à la distribution des *récompenses de l'Exposition universelle* (*J. O.*, 19 août, p. 5550).

Discours prononcé, le 20 septembre 1900, par M. *Baudin, ministre des travaux publics*, à la séance d'ouverture du *congrès international des chemins de fer* (*J. O.*, 26 septembre, p. 6367).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Philosophie du droit

F. Giner y a Calderon. — Resumen de filosofia del derecho. Tome I, Madrid, 1898, Suarez. In-8, 399 p.

Le tome premier de ce *Résumé de la philosophie du droit* renferme l'introduction, la partie générale, et, dans la partie spéciale, une importante étude sur la propriété (droit général, droits particuliers, forme, politique de la propriété), et la théorie si intéressante de M. Giner sur l'Etat. C'est un des meilleurs ouvrages qu'ait suscités la philosophie du droit.

Science sociale. Economie politique

Annales de l'institut international de sociologie. — Tome VI. Paris, 1900, Giard et Brière, in-8, 320 p.

Parmi les études que renferme ce nouveau volume nous signalerons celles de M. Maxime Kovalewski sur *le problème du droit comparé, ses méthodes et son rapport avec la sociologie*; de M. R. Worms, sur *l'individu et la collectivité dans la science sociale et dans l'art social;* de M. Grappali, sur *la nouvelle direction de la sociologie américaine contemporaine.*

Maisonabe. — La doctrine socialiste. Paris, 1900, Poussielgue, in-18, 266 p.

Violente réfutation de la doctrine socialiste, « de tous points détestable », conclut l'auteur.

Karl Kautsky. — La question agraire. Paris, 1900, Giard et Brière.

Ce livre est avant tout consacré à l'Allemagne. L'auteur, marxiste convaincu, prétend démontrer que les faits donnent raison à la théorie du grand maître du socialisme allemand.

Ashley. — Histoire des doctrines économiques de l'Angleterre. Tome II. La fin du moyen-âge, (trad. Bouissy). Paris, 1900, Giard et Brière, in-8, 577 p.

Ce second volume renferme en particulier un exposé très-complet des théories économiques du moyen-âge et notamment la doctrine économique du droit canon sur l'intérêt, la rente, la société, le prêt à la grosse, etc.

Bastable — La théorie du commerce international, trad. sur la 2e édition par M. Sauvaire-Jourdan. Paris, 1900, Giard & Brière, in-12, xxvii-257 p.

C'est l'ouvrage le plus complet et le plus célèbre sur la théorie de l'échange international. La conclusion à laquelle arrive l'auteur c'est le libre-échange comme but, comme idéal, mais, tant que subsistent les divisions en nations, la protection dans un certain nombre de cas exceptionnels et bien déterminés.

Office du travail de Belgique. — Les industries a domicile en Belgique. Bruxelles, 1899 et 1900, Schepens, Tome I et II, in-8.

Recueil de monographies sur les industries armurière, du vêtement, coutelière, du tissage du lin, du tissage de la paille, de la cordonnerie, avec planches, cartogrammes et diagrammes hors texte.

A. CHEVALIER MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montréal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonell y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard, à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago) ; Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM. les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseill. d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Ranelletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Demurtas Zichina, Grasso, Wautrain Cavagnari (Univ. de Gênes) ; Macr (Univ. de Messine) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria, Morelli (Univ. de Padoue) ; Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca (Univ. de Turin) ; Gramantieri (Université d'Urbino).

Japon : MM. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. le professeur Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mme Bilcesco-Alimanestiano, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Ursianu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarasov (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; Vedrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la Confédération ; MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flèchère ; M. Combothecra (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne).

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès, avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : Joseph DELPECH, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les principaux problèmes de l'organisation politique et constitutionnelle, de la législation sociale, du droit international public, du droit administratif, de la législation coloniale, de la science financière et de l'organisation judiciaire ;

2° des **chroniques spéciales** : constitutionnelle et parlementaire; fiscale et financière ; internationale ; pénitentiaire ; coloniale ; de l'enseignement ; judiciaire ;

3° des **chroniques politiques et législatives**, pour la France et les pays étrangers ;

4° des **analyses** et **comptes rendus** critiques des ouvrages touchant au droit public et la science politique ;

5° une **revue des Périodiques**, donnant un résumé très détaillé des principaux articles parus dans les *Périodiques* du monde entier ;

6° des **variétés** : notes, observations documents, faits, rentrant dans son programme ;

7° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse de tous les **actes et documents officiels** d'intérêt général (*Lois décrets, arrêtés, circulaires, rapports*, etc.)

8° l'indication des **travaux parlementaires** (questions, interpellations, motions, résolutions, projets et propositions de lois) ;

9° un **bulletin bibliographique** complétant la 4e partie de la *Revue* et consacré à tous les ouvrages qui méritent d'être signalés ;

10° des **notices biographiques et bibliographiques** sur les auteurs qui collaborent à l'œuvre de la *Revue*.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

Le bureau de la rédaction est ouvert le vendredi de 10 h. 1/2 à midi

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... .... **20** fr. | Union postale..... **22** fr. **50**

La Livraison.. .... **3** fr. **50**

Bibliothèque de Jurisprudence Civile contemporaine

I

MÉTHODE D'INTERPRÉTATION

et Sources en Droit privé positif

ESSAI CRITIQUE, par **François GENY**, professeur de droit civil à l'Université de Dijon

Précédé d'une Préface de M. **Raymond SALEILLES**, profr de droit civil à l'Université de Paris

Un volume in-8° raisin. ..... **10** fr.

II

ÉTUDES DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ

Par **Étienne BARTIN**, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lyon

Un volume grand in-8°..... .. **4** fr.

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie

N° 6. Septième Année. Novembre-Décembre 1900

HARVARD COLLEGE LIBRARY
APR 25 1901

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Directeur : FERDINAND LARNAUDE
PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — La représentation proportionnelle en Belgique, par **M. L. Dupriez**.
II. — Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions (5e article), par **M. E. Artur**.
III. — Chronique financière (*La situation fiscale des associations et des congrégations*) par **M. A. Wahl**.
IV. — Chronique politique, par **Zédyx** (France).
V. — Analyses et comptes rendus : Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, par **M. J. Appleton** ; — Hauriou, *Précis de droit public et administratif*, par **M. F. Moreau**.
VI. — Revue des périodiques : Périodiques français (*Revue bleue*) par **M. F. Moreau**.
VII. — Variétés : *La Fête du travail aux États-Unis* ; — *Le concours Rossi à la Faculté de droit de Paris*.
VIII. — Actes et documents officiels.
IX. — Travaux parlementaires.
X. — Bulletin bibliographique.

PARIS
A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS
20, RUE SOUFFLOT, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS:

France: MM. Gréard, de l'Académie française; Block, Boutmy, Desjardins, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut; A. Lebon, anc. min. des colonies; Faure, directeur général de l'enregistrement; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation; Cruppi, anc. avoc. gén. à la Cour de cassation, député; Roussel, conseiller d'Etat; Buisson, ancien directeur de l'Enseignement primaire; Dejamme, Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat; Catusse, anc. direct. génér. des contributions indirectes; Engelhardt, ministre plénipotentiaire; Naquet, anc. procureur général; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris; Dejean, Léveillé, Sauzet, anciens députés; P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Robiquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sabaté, avocats; Daguin, secrét. génér. de la Soc. de lég. comparée; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes; Blondel, docteur ès-lettres; Sénéchal, inspecteur des finances; Tarde, professeur au Collège de France; Pierre, secrét. génér. de la Présid. de la Ch. des députés: Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés; MM. les prof. et agrégés: Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Garçon, Jacquelin, Jay, Laîné, Lefebvre, Leseur, Piédelièvre, Saleilles. Souchon, Thaller, Weiss (Univ. de Paris); Jamet, Taudière (Univ. cath. de Paris), Lacoste, Moreau, Perreau (Univ. d'Aix-Marseille); Baugas (Univ. cath. d'Angers); Barckhausen, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat (Univ. de Bordeaux); Cabouat, Gauckler, Le Fur, Marie (Univ. de Caen); Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy (Univ. de Dijon); R. Beudant, Michoud, De Lapradelle (Univ. de Grenoble); Jacquey, Mestre, A. Wahl (Univ. de Lille); Lameire, Pic (Univ. de Lyon); Bérenger (Ecole libre de dr. de Marseille); Barde, Brémont, Charmont, Declareuil, Valéry (Univ. de Montpellier); Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois (Univ. de Nancy); Girault, (Univ. de Poitiers); Chauveau, Artur, Turgeon (Univ. de Rennes); Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Rouard de Card, Vidal (Univ. de Toulouse); Colin, Morand (Ecole de dr. d'Alger); Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne: MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt (Univ. de Berlin); Küffer (Univ. de Bonn); Brie, Dahn (Univ. de Breslau); Eheberg, Rehm (Univ. d'Erlangen); Rosin (Univ. de Fribourg-en-Brisgau): Heimburger (Univ. de Giessen); von Bar (Univ. de Göttingen) Stoerk (Univ. de Greifswald); Loening (Univ. de Halle); Jellinek, von Kirchenheim, Knies, (Univ. de Heidelberg); Gareis, Zorn (Univ. de Kœnigsberg); Binding, Bücher (Univ. de Leipzig); Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Seydel, von Stengel (Univ. de Münich); Stieda (Univ. de Rostock); O. Mayer, Laband (Univ. de Strasbourg); Schönberg, Thudicum (Univ. de Tübingue); R. Piloty (Univ. de Würzbourg); M. le privat doc. Anschütz (Univ. de Berlin).

Angleterre: MM. J. Bryce, ancien professeur à l'Université d'Oxford, anc. président du Board of Trade; F. S. Stevenson, membre du Parlement; MM. les prof. Maitland (Univ. de Cambridge); Kirkpatrick (Univ. d'Edimbourg); Anson, Dicey (Univ. d'Oxford); Ritchie (Univ. de St Andrews); Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board).

Australie: M. le prof. Harrison Moore (Univ. de Melbourne).

Autriche-Hongrie: M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne; MM. les prof. Bernatzik (Univ. de Vienne), Gumplowicz (Univ. de Graz); Lentner (Université d'Innspruck), Kaizl (Univ. de Prague); Brunnemeister (Univ. de Vienne); MM. les privat doc. Strisower, Tezner (Univ. de Vienne); MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique: MM. les prof. Nys, Vauthier (Univ. de Bruxelles), de Greef (Univ. libre de Bruxelles); de Ridder, Rolin (Univ. de Gand); Deploige Dupriez, van den Heuvel (Univ. de Louvain); Orban, van der Smissen (Univ. de Liège);

Chili: M. le prof. Letelier (Univ. de Santiago).

HARVARD COLLEGE LIBRARY
APR 28 1901

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

EN BELGIQUE

Sommaire. — I. Comment la R. P. s'est imposée au Parlement belge. — L'Association réformiste. — Le projet de M. Beernaert. — La loi communale de 1895. — Le projet de scrutin uninominal .— Le projet du ministère Van den Peereboom.

II. Le projet de R. P. présenté par le ministère de Smet de Naeyer et les idées qui l'ont inspiré. — Maintien des circonscriptions. — Application du système D'Hondt. — Vote uninominal. — Répartition des suffrages entre les candidats suivant un ordre dévolutif. — Candidats suppléants. — Discussion et vote du projet par les Chambres.

III. Mécanisme pratique de la nouvelle loi. — Opérations préliminaires. — Scrutin. — Dépouillement. — Opérations du bureau principal. — Application aisée de la loi.

IV. Les effets produits par la R. P. sur la répartition des sièges, — sur les luttes électorales, — sur la constitution des partis, — sur la force du gouvernement, — sur le recrutement du personnel parlementaire.

Annexes. — I. Bibliographie. — II. Texte de la loi, tableau de répartition des sièges et instructions à l'électeur. — III. Fac-similé du bulletin de vote. — IV. Tableaux de dépouillement : *a*) tableau inséré au procès-verbal, — *b*) tableau des votes nominatifs, — *c*) tableau transmis au bureau principal.

Le régime électoral de la Belgique qui avait subi depuis 1893 de si profondes transformations présentait cependant encore en 1899 un côté bien défectueux. Les circonscriptions électorales avaient été délimitées en 1830 sans aucune vue systématique : telle province riche et peuplée, comme le Brabant, avait été partagée en trois grands arrondissements, tandis que d'autres à population moins dense, comme le Luxembourg et

la Flandre occidentale, avaient été subdivisées en multiples circonscriptions restreintes. Cette inégalité n'avait fait que s'accentuer à chaque nouveau recensement grâce au développement et à la concentration de la population dans les grandes villes et dans les districts industriels.

Depuis 1892 la Chambre des représentants se composait de 152 membres élus d'après le tableau de répartition suivant : 1 arrondissement élisant 18 députés ; 2 arrondissements élisant chacun 11 députés ; 1 arrondissement élisant 9 députés ; 1 arrondissement élisant 8 députés ; 2 arrondissements élisant chacun 6 députés ; 8 arrondissements élisant chacun 4 députés ; 8 arrondissements élisant chacun 3 députés ; 9 arrondissements élisant chacun 2 députés ; 9 arrondissements élisant chacun 1 député.

Tout le monde sentait combien était bizarre, illogique et choquante cette situation qui aboutissait à remettre le sort du gouvernement et la direction politique du pays à quelques petits groupes d'électeurs flottants de deux ou trois grands arrondissements. Depuis plus de trente ans la presse et les hommes politiques de tous les partis signalaient les défauts et les dangers de ce régime qui faussait la marche des institutions parlementaires. Et cependant aucun gouvernement n'osait toucher à ce partage si réprouvé des circonscriptions électorales ; chacun reculait devant les accusations de fraude et l'agitation formidable que l'opposition n'aurait pas manqué de soulever dans le pays. C'est à ce problème si difficile que la loi du 29 décembre 1899 a apporté la solution impartiale si longtemps attendue : la représentation proportionnelle.

*
* *

Comment la Belgique a-t-elle été amenée à introduire dans sa législation cette nouvelle réforme ?

La représentation proportionnelle était depuis longtemps une question débattue en Belgique ; en 1899 c'était une réforme mûre, adoptée par l'opinion publique et qui s'imposait au Parlement. Dès 1881 s'était fondée à Bruxelles une association réformiste qui avait pris à tâche de répandre l'idée

de la représentation proportionnelle. Placée sous la présidence de M. Jules de Smedt, qui avait déjà quinze ans auparavant préconisé le système Hare devant le Parlement, elle avait pu réunir dans son comité des hommes éminents et considérés de tous les partis ; elle entama bientôt son travail de propagande avec un entrain qui n'eut d'égal que son succès auprès de l'opinion. Elle eut l'heureuse chance de trouver des orateurs de haute valeur comme M. Beernaert, M. Pirmer, M. Albert Nyssens qui lui apportèrent le concours de leur parole, Elle fut puissamment aidée par les travaux persévérants de vulgarisateurs distingués comme M. J. Mommaert, secrétaire de la *Revue proportionnaliste*, et d'hommes de science, comme M. le professeur V. d'Hondt qui, dès 1882, formulait dans une brochure célèbre son *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*. Ce système, peu à peu complété et perfectionné, fut adopté par l'Association réformiste belge comme le mode de réalisation le plus simple, le plus facile et le plus adéquat de l'idée proportionnelle.

Ce fut la révision constitutionnelle qui mit la question à l'ordre du jour du Parlement. Sans doute, en 1887 déjà, M. Jules de Smedt avait déposé un projet de loi organisant la représentation proportionnelle dans toutes les élections politiques ; mais il n'avait reçu qu'un accueil assez indifférent. En 1891 dès que le problème de la révision de la constitution fut abordé, M. Beernaert manifesta au nom du gouvernement l'espoir de voir introduire « le système juste et bienfaisant de la représentation des minorités ». Mais déjà cette réforme soulevait, à droite comme à gauche, l'opposition acharnée d'hommes influents et de groupes politiques importants, et l'accord s'établit bientôt au sein de la commission de révision pour écarter les propositions tendant à faire inscrire dans la nouvelle constitution la représentation proportionnelle. Le gouvernement borna ses efforts à faire écarter un obstacle tout au moins apparent, qui aurait pu gêner plus tard l'organisation du nouveau système, et ce ne fut encore qu'après bien des difficultés qu'il parvint à ce résultat.

Lorsque la révision constitutionnelle eut été menée à bonne fin par l'introduction du vote plural et l'établissement du vote obligatoire, M. Beernaert crut devoir compléter son œuvre

par l'organisation de la représentation proportionnelle. Dans les premiers jours de mars 1894 il soumettait à la Chambre un projet de loi établissant cette réforme d'après le système du commun diviseur préconisé par M. d'Hondt. Mais, le 18 mars, il subissait un échec complet et irrémédiable ; chacune des six sections de la Chambre rejetait le principe de la représentation proportionnelle. L'opposition venait principalement de la droite, obéissant à la direction de M. Woeste : le ministère n'avait trouvé dans sa majorité que 27 voix favorables contre 55 votes hostiles. La gauche s'était divisée en deux groupes à peu près égaux : 22 oui contre 20 non. M. Beernaert abandonna immédiatement le pouvoir, laissant à d'autres le soin de résoudre ce grave problème de la transformation des districts électoraux.

A vrai dire ses successeurs n'eurent d'autre ressource que de laisser durer la situation antérieure. Cependant la question de la représentation proportionnelle ne cessait de se poser à tout instant devant la Chambre. En 1894, l'initiative parlementaire reprenait le projet de M. Beernaert, en l'élargissant; mais les ministres, malgré leurs sympathies personnelles, n'osaient donner à la proposition l'appui gouvernemental. En 1895, le ministère, qui comptait alors plus d'un adversaire de la représentation proportionnelle, en proposa cependant une application restreinte aux élections communales et la fit adopter par les Chambres. C'était un grand progrès. La loi introduisait ainsi dans la pratique le système de M. d'Hondt. Elle ne le faisait, il est vrai, que d'une façon très timide et assez maladroite ; elle n'admettait la répartition proportionnelle des mandats que si aucune liste n'obtenait la majorité absolue et elle maintenait un quorum élevé. Mais l'expérience a suffi pour prouver à tous combien le fonctionnement en était simple et facile ; elle a montré dans ce cercle étroit de la commune où les inconvénients du système majoritaire se manifestent peut-être avec le plus d'intensité, que la représentation proportionnelle pouvait se concilier avec la gestion régulière des affaires publiques. L'opinion déjà ralliée au principe de la représentation proportionnelle était dorénavant conquise à la pratique.

Cependant la majorité du Parlement résistait avec plus

d'énergie que jamais à l'application dans les élections générales de l'idée proportionnaliste. C'est que ce régime si nouveau paraissait à beaucoup d'esprits trop aléatoire ; ne risquait-il pas d'aboutir à la formation d'assemblées sans majorité ou avec une majorité infime qui rendraient impossible la constitution d'un gouvernement stable ? Et, d'autre part, il touchait à de nombreux intérêts locaux ou particuliers, et modifiait de longues habitudes. A gauche comme à droite, les groupes, qui disposaient dans leurs arrondissements de majorités assurées, voulaient conserver des situations acquises qu'ils considéraient presque comme des droits. La réforme eût été ajournée encore, sans aucune doute, si des circonstances exceptionnelles ne l'avaient rendue nécessaire : l'anéantissement presque complet du parti libéral dans le Parlement, l'avortement des projets de scrutin uninominal, la tentative malencontreuse d'introduire un système maladroit et tronqué de représentation proportionnelle.

Le suffrage universel s'était chargé, dès sa première application, de montrer d'une manière plus nette et plus frappante, l'injustice, l'absurdité et le danger du système majoritaire combiné avec la distribution profondément inégale des districts électoraux. L'un des deux grands partis historiques, dont plusieurs chefs s'étaient distingués par leur opposition acharnée à la représentation proportionnelle, le parti libéral se trouva presque sans représentation au Parlement, quoiqu'il eût conservé dans le pays des forces assez puissantes. Ses candidats recueillaient en 1894 plus de 530.000 voix et quatorze seulement d'entre eux parvenaient à se faire élire, tandis que le parti socialiste avec un peu plus de 300.000 suffrages emportait d'emblée 28 sièges. Ainsi le seul parti d'opposition constitutionnelle perdait tous ses chefs et se trouvait à peu près écarté de la Chambre, au profit d'un groupe violent qui prétendait ne point renier ses tendances révolutionnaires.

Cette situation anormale et dangereuse, que les élections subséquentes accentuèrent encore, était de nature à faire réfléchir les hommes politiques. Le découragement qui gagnait peu à peu les troupes libérales, ramenait sans doute quelques éléments plus modérés vers la droite conservatrice, mais rejetait vers le groupe socialiste les éléments les plus actifs,

les plus décidés et les plus ambitieux. Pendant plusieurs années le gouvernement et la droite évitèrent cependant de soulever la question, par crainte de provoquer des scissions dans la majorité et des agitations violentes de la part de l'opposition. Mais après les élections de 1898 il parut impossible d'ajourner encore la solution.

Les partisans que comptait dans le parti catholique le régime du scrutin uninominal comprirent que l'heure décisive allait sonner, et crurent que la tactique la plus habile était de prendre les devants. Par un travail mené sans bruit, mais avec beaucoup de persévérance, ils rallièrent peu à peu à leur manière de voir tous les adversaires et même quelques anciens partisans de la représentation proportionnelle. Ils finirent par acquérir la majorité au sein du conseil des ministres.

Cependant toute cette propagande s'était faite secrètement; elle était restée confinée dans le monde parlementaire, si bien que la grande masse de la nation ignorait ce qui se préparait, lorsque l'attention du pays fut brusquement éveillée par une crise ministérielle qui se produisit au mois de janvier 1899. Le chef du cabinet, M. de Smet de Naeyer, et le ministre de l'industrie et du travail, M. Albert Nyssens, donnaient leur démission, parce qu'ils ne pouvaient se rallier au régime du scrutin uninominal, qu'ils jugeaient funeste et dangereux et que la majorité de leurs collègues voulaient faire consacrer par le Parlement. Cette retraite inattendue de deux de ses chefs les plus populaires souleva au sein du parti catholique une émotion intense et profonde; les troupes conservatrices comprenant, mieux que n'avaient fait leurs députés, les dangers d'un système qui allait réduire leur représentation au Parlement à l'apparence d'un groupe rural et flamand, signalèrent immédiatement leur réprobation avec une énergie sans pareille. Les partisans du scrutin uninominal avaient cru assuré le triomphe de leurs idées; deux jours après, ils devaient renoncer à tout espoir, en voyant que le ministre qui avait mené campagne avec eux et qui avait été chargé de reconstituer le cabinet, M. Van den Peereboom, se trouvait forcé de reculer devant le désaveu unanime du pays catholique et d'appeler au gouvernement, au lieu des chefs du groupe « uninominaliste », deux hommes qui ne paraissaient nullement

ralliés à cette réforme. Le scrutin uninominal était mort ; que restait-il, sinon la représentation proportionnelle ?

Le ministère Van den Peereboom s'était constitué, paraît-il, sans autre formule sur la question à l'ordre du jour que la volonté de rechercher une solution capable de réunir une majorité. Lorsqu'après plusieurs mois d'études il déposa enfin son projet, on s'aperçut qu'il n'avait réussi à élaborer qu'une ébauche malheureuse de représentation proportionnelle. Accepté sans aucun enthousiasme par les proportionnalistes de droite qui voulaient n'y voir qu'un premier essai destiné à être bientôt suivi d'une réalisation complète, le projet du gouvernement ne trouva point grâce devant les partisans de l'uninominal ; M. Woeste se hâtait de dire aux ministres que leur œuvre était de ces propositions « qu'on peut voter, mais qu'on ne peut défendre ». A gauche, libéraux et socialistes, adversaires et partisans de la représentation proportionnelle, s'unissaient dans une protestation violente et indignée.

Le gouvernement proposait de n'appliquer la représentation proportionnelle qu'aux arrondissements élisant au moins six députés, et de laisser subsister l'ancien régime sans aucune modification dans les petites et moyennes circonscriptions. Sans doute ce projet avait l'avantage de supprimer le système majoritaire dans les grands districts où ses inconvénients sont les plus sensibles ; mais il avait ce grave défaut de favoriser singulièrement un parti politique au détriment des autres. Dans tous les grands arrondissements, sauf un, la majorité était, ou acquise aux partis de gauche, ou tout au moins n'était pas assurée à la droite conservatrice, tandis que la plupart des petites et des moyennes circonscriptions lui restaient constamment fidèles depuis de longues années. Aussi le premier effet de ce malencontreux projet fut de réaliser en quelques jours le *cartell* de tous les partis d'opposition que les radicaux s'évertuaient en vain à constituer depuis plusieurs années. Le second fut d'amener les adversaires du gouvernement à organiser à la Chambre une obstruction systématique et violente et à prendre dans le Parlement et hors du Parlement une attitude révolutionnaire. Aux séances tumultueuses de la Chambre succédaient des émeutes dans les rues de Bruxelles et l'agitation gagnait les grandes villes et les

districts industriels. Le gouvernement, sans soutien dans l'opinion publique, sans appui même au sein de la majorité parlementaire, dut céder et consentir à un ajournement qui n'était qu'un abandon déguisé de son projet. Quelque temps après, il se retirait lui-même, laissant à d'autres le soin de résoudre le problème électoral. M. de Smet de Naeyer acceptait la tâche de reconstituer un ministère de droite qui prenait pour première base de son programme l'introduction d'un régime complet et impartial de représentation proportionnelle.

Le nouveau gouvernement se mit à l'œuvre avec une activité sans pareille. Les ministres avaient prêté le serment constitutionnel le dimanche 6 août ; dès le mardi ils se présentaient devant les Chambres et annonçaient le dépôt d'un projet de représentation proportionnelle intégrale, et le lendemain soir le projet était imprimé et distribué aux membres du Parlement.

*
* *

Le temps des demi-mesures était passé; il fallait une réforme complète, loyale, impartiale. C'est ce qu'avait compris le nouveau gouvernement : il voulut présenter au Parlement une œuvre qui pût être acceptée par tous les partis sans récrimination, ni arrière-pensée, qui ne pût donner prise au moindre soupçon de fraude.

Tout en se laissant guider toujours par cette pensée fondamentale, il crut devoir tenir compte dans l'organisation de la représentation proportionnelle de diverses considérations. Il tint en premier lieu à ménager autant que possible les habitudes acquises, à respecter les groupements d'intérêts consacrés par une longue tradition; c'est pourquoi il s'attacha à ne modifier les circonscriptions électorales que dans la mesure strictement nécessaire. Il voulut ensuite organiser un mécanisme pratique et aisé, offrant à l'électeur toutes facilités pour l'exercice de son droit, en écartant les chances d'erreur et de nullité ; nous verrons plus loin, dans l'exposé détaillé du système adopté, que la tâche de l'électeur belge est d'une simplicité extraordinaire, quoique entourée de toutes les garanties nécessaires pour assurer le secret de son vote. Enfin le gou-

vernement tenait à prévenir l'éparpillement des partis, à décourager les scissions basées sur des rancunes personnelles ou des intérêts particuliers, en donnant la préférence aux groupes politiques puissants et unis ; mais pour atteindre ce but, il ne voulut recourir à aucun moyen artificiel et arbitraire, comme le quorum ; il crut trouver assez de garanties dans le système du commun diviseur, tel qu'il était déterminé par M. d'Hondt.

Deux dispositions caractérisaient la législation électorale existante : d'une part, une organisation assurant complètement le secret du vote ; d'autre part, un système majoritaire adapté à des circonscriptions inégales.

La nouvelle loi ne modifia en rien les garanties établies pour sauvegarder la liberté et l'indépendance de l'électeur, telles que la présentation préalable des candidats, l'impression de bulletins officiels, l'émission des votes dans des isoloirs aménagés dans la salle du scrutin, le dépôt du bulletin dans l'urne par l'électeur même, l'assistance à toutes les opérations de témoins désignés par les candidats, etc.

L'inégalité des circonscriptions fut aussi maintenue ; à quoi bon bouleverser des traditions profondément enracinées, réunir dans un seul et vaste district des populations sans contact, sans intérêts communs, alors qu'il s'agit d'établir un régime, comme celui de la représentation proportionnelle, qui écarte les inconvénients de cette inégalité ? Cependant pour appliquer la représentation proportionnelle, il fallait évidemment supprimer les circonscriptions uninominales et même, autant que possible, les circonscriptions n'élisant que deux députés. Pour la Chambre la loi nouvelle a laissé intacts 21 arrondissements ; les autres ont été réunis en groupes de deux ou trois, de manière à ce que chaque district nouveau eût à nommer au moins trois députés. Une seule exception a été faite pour la circonscription formée par les deux anciens arrondissements de Neufchateau et Virton ; elle n'élit que deux représentants, mais le prochain recensement lui attribuera probablement un troisième député. Pour le Sénat les groupements présentaient plus de difficultés, car les électeurs ne nomment qu'un sénateur pour deux députés. Et l'on s'est heurté à l'impossibilité de réunir dans un même district électoral des

arrondissements séparés par la différence des langues, comme Louvain et Nivelles, ou par la divergence des intérêts, comme Huy, Waremme et Verviers, ou par la persistance d'anciennes rivalités, comme Bruges et Ostende ; c'est pour ces motifs que nous trouvons aujourd'hui six districts n'élisant chacun que deux sénateurs.

La loi du 29 décembre 1899 organise la représentation proportionnelle sur la base du commun diviseur, mais avec l'adjonction de ces trois règles spéciales : l'électeur est censé ne disposer que d'un vote en faveur d'un seul candidat ; le choix entre les candidats d'une même liste est subordonné à une distribution préalable des suffrages de liste suivant un ordre dévolutif ; des candidats suppléants sont présentés et élus, mais dans une série tout à fait distincte de celle des candidats effectifs.

Aucune hésitation n'était possible sur le mode pratique de la réalisation de la représentation proportionnelle. L'opinion publique était unanimement acquise au système d'Hondt, parce qu'il apparaissait comme le plus équitable, le plus simple et le plus opportun. La plus grosse difficulté qui se présente dans l'organisation d'un régime proportionnel, c'est la détermination du mètre électoral, c'est-à-dire de la quotité de suffrages qui servira de base à la répartition des mandats entre les diverses listes de candidats. L'opération la plus simple à première vue consiste à diviser la somme totale des votes valables par le nombre des sièges à conférer ; mais cette façon de procéder, usitée dans les cantons suisses, laisse presque inévitablement un ou plusieurs sièges vacants? A qui les attribuer? Aux listes dont les reliquats sont les plus forts : telle est la solution qui, à première vue, paraît la plus équitable. Mais elle a le tort grave de favoriser les minorités au détriment des groupes les plus puissants et de pousser au fractionnement artificiel des partis. C'est pour cette raison que dans les cantons de Soleure et Neuchatel la loi attribue les mandats non conférés par la première répartition à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. Pur expédient, comme on le voit, en contradiction avec le principe de la proportionnalité, et qui, lorsqu'il est combiné avec un fractionnement inégal des circonscriptions électorales, risque d'aboutir à des résul-

tats inadmissibles. En Belgique, un tel procédé aurait pris les allures d'un coup de parti, car il eût profité à la droite conservatrice dans vingt-quatre circonscriptions au moins sur trente. Si, comme on l'a fait à Soleure et au Tessin, on divise la totalité des suffrages par le nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'une unité, on a chance, sans doute, d'arriver parfois à partager tous les mandats par la première répartition, mais souvent encore la difficulté subsistera ; le diviseur électoral ainsi abaissé laissera un ou plusieurs mandats à pourvoir, ou en aura peut-être conféré un de trop.

D'autres systèmes basés sur des proportions mathématiques ont été préconisés par divers savants. Ils sont, sans doute, logiques et conformes à une certaine interprétation de la proportionnalité mathématique ; mais ils ont tous de graves défauts. Ils poussent à l'émiettement des partis en favorisant les petites fractions au détriment des groupes puissants. Ils organisent un mécanisme compliqué, que ne peuvent comprendre, non seulement les masses électorales, mais encore les hommes de culture moyenne. Aussi ne sont-ils point sortis jusqu'à présent du domaine de la pure spéculation.

Le système d'Hondt, au contraire, sans laisser place au moindre soupçon de fraude ou de faveur, pousse à la concentration des forces politiques ; il répartit les sièges parlementaires disputés entre les diverses listes de candidats au moyen d'une série d'opérations arithmétiques que tout citoyen qui a reçu une instruction primaire peut comprendre, exécuter et vérifier par lui-même.

La particularité la plus curieuse et la plus nouvelle qu'a introduite la loi belge dans l'organisation de la représentation proportionnelle, c'est le principe du vote uninominal, c'est-à-dire que dans chaque circonscription, quel que soit le nombre de députés à élire, chaque suffrage ne peut profiter qu'à un seul candidat. Toutefois chaque vote est compté à la fois au candidat qu'il désigne et à la liste sur laquelle ce candidat figure. Cette idée du vote uninominal avait été autrefois lancée par M. d'Hondt lui-même et reprise plus tard par tel ou tel propagandiste de la représentation proportionnelle; mais elle n'avait jamais été préconisée avec ardeur, ni étudiée avec soin et elle n'avait guère attiré l'attention. Il semble que

c'est à M. de Smet de Naeyer qu'il faut en attribuer l'introduction dans notre régime proportionnel ; c'est lui qui s'attacha à la faire prévaloir auprès de ses collègues du ministère et qui lui trouva sa formule d'application.

Cette règle s'inspire d'abord d'une idée d'égalité. Les électeurs des petits arrondissements ruraux, appelés à nommer un ou deux députés, étaient autrefois vivement choqués de la situation privilégiée des électeurs des grandes circonscriptions, qui votaient pour des listes de dix, onze ou dix-huit représentants. Dorénavant ce préjugé n'aura plus de raison d'être : chacun n'apporte plus son suffrage qu'à un seul candidat. D'ailleurs l'idée du vote uninominal est en parfait accord avec le principe de la proportionnalité ; il semble même qu'il en est la conséquence logique. En effet dans tout système de représentation proportionnelle le vote de chaque électeur n'aura nécessairement d'influence que pour la nomination d'un seul représentant. Dans le système majoritaire l'électeur qui donnait son suffrage à une liste augmentait d'une unité les chances d'élection de tous les candidats de cette liste. Sous le régime proportionnel, au contraire, son vote ne sera évidemment compris que dans un seul des quotients et ne pourra jamais avoir d'effet que pour l'attribution d'un unique mandat. Enfin, le vote uninominal, rendant impossible le « panachage », en écartait les difficultés et les dangers. Il contribuait ainsi à prévenir l'émiettement des partis et le succès des scissions basées sur des querelles personnelles ou des intérêts spéciaux; l'électeur disposé à écouter ses rancunes ou ses préjugés hésitera sans aucun doute à le faire, s'il ne le peut qu'au prix de l'abandon de ses principes, en enlevant à son parti, à la défense de ses idées politiques, toute sa force électorale.

Un autre problème des plus complexes que l'on rencontre dans l'organisation de la représentation proportionnelle, c'est la question de savoir comment seront désignés dans une liste les candidats élus, lorsqu'elle renferme un nombre de candidats supérieur au chiffre des mandats que lui attribue la répartition. Trois systèmes étaient proposés aux Chambres belges. Certains députés voulaient conférer les mandats aux candidats d'après l'ordre suivant lequel ils avaient été pré-

sentés et suivant lequel leurs noms se trouvaient imprimés sur le bulletin officiel de vote. C'était remettre en droit le choix des élus aux parrains de chaque liste, c'est-à-dire aux cent ou deux cents électeurs qui, en vertu des dispositions de la loi électorale doivent signer la présentation des candidats. C'était en fait abandonner souverainement aux associations politiques la désignation des représentants de chaque parti, sans laisser aux masses électorales aucun moyen de rectifier ces choix. Ce système qui vinculait rigoureusement la liberté de l'électeur, qui ne lui permettait plus que le choix de la liste et lui enlevait tout pouvoir sur le choix des personnes, n'eut que fort peu de succès.

D'autres membres du Parlement, plus nombreux, soutinrent vigoureusement un système diamétralement opposé. Pour eux l'ordre de présentation ne devait avoir absolument aucune influence sur le choix des candidats ; ils voulaient que tout électeur en émettant son suffrage votât à la fois pour une liste et pour un candidat en particulier. Ils proposaient en conséquence de supprimer la case de vote aménagée au-dessus des listes et de ne laisser subsister que les cases placées à côté des noms des candidats ; dès lors, l'électeur en donnant son suffrage à un candidat, manifestait par là même son adhésion à la liste sur laquelle était porté ce candidat. Cette proposition fut énergiquement combattue par le gouvernement, parce qu'il abandonnait en réalité la désignation des candidats aux intrigues personnelles, ou aux hasards de combinaisons irréfléchies, qu'il pouvait aboutir à des résultats bizarres et qu'il risquait de provoquer des scissions dans les partis.

Dire que dans une liste seront élus les candidats qui réuniront le plus grand nombre de voix, alors que chaque suffrage ne peut compter que pour un seul candidat, et qu'on laissé les masses sans indication, ni guide d'aucune sorte, n'est-ce pas engager les candidats à briguer personnellement les voix, à se mettre ainsi en compétition ouverte ou cachée avec leurs propres collègues ? C'est provoquer la lutte, non plus entre les divers groupes politiques, mais au sein de chaque groupe ; c'est accorder un véritable privilège aux plus intrigants et aux plus ambitieux, aux moins scrupuleux et aux moins dévoués.

Supposez, d'autre part, que sur une liste figure un homme éminent et populaire : il attirera vraisemblablement à lui presque toutes les voix et réunira ainsi sur son nom un tel nombre de suffrages qu'il ne restera rien ou presque rien pour l'ensemble des autres candidats. Vous pourrez avoir ainsi une liste qui aura obtenu, par exemple, cinquante mille voix et aura droit à cinq élus ; le premier aura quarante mille voix, le second qui jouissait d'une certaine popularité locale, obtiendra six mille suffrages ; quatre mille suffrages se partageront entre les autres candidats, parmi lesquels les élus seront désignés par quelques centaines de voix. Ce résultat n'est-il pas choquant, et pourrait-on dire dans ce cas que ces députés ainsi choisis sont vraiment les élus de la fraction du corps électoral qu'ils sont censés représenter ?

Enfin le gouvernement tenait essentiellement à écarter de son projet tout ce qui était de nature à provoquer le fractionnement des partis. Dans les grandes circonscriptions où les partis importants peuvent espérer conquérir un nombre assez considérable de sièges, chacun d'eux doit tenir compte d'intérêts divers, se constitue en réalité de groupes distincts, unis sans doute par un principe commun, mais séparés cependant par des tendances particulières sur certains points spéciaux. Si l'on abandonne la désignation des élus au choix libre, irraisonné et anarchique des masses populaires, il pourra se faire que les hasards de la distribution des votes priveront tel ou tel groupe de toute représentation, ou ne laisseront à la grande majorité qu'une part infime des sièges, au profit de fractions moins fortes. Le groupe qui comptera parmi ses représentants spéciaux cet homme éminent et populaire qui fera en partie le succès de la liste et sur le nom duquel s'accumuleront les votes, sera le plus exposé à voir diminuer par cela même sa part légitime de représentation. En tout cas les résultats, quels qu'ils soient, donneront lieu à des récriminations, à des contestations entre groupes et entre candidats, qui ne peuvent manquer d'aboutir plus tard à des scissions ouvertes ou à des querelles instestines.

Le ministère présenta un système qui respectait la liberté de l'électeur, mais prévenait ces multiples inconvénients. Il fut défendu avec énergie, principalement par M. Van den

Heuvel, ministre de la justice, qui parvint à le faire voter avec une légère modification proposée par lui-même. Ce sont les électeurs qui vont déterminer les candidats élus dans chaque liste, mais leur choix sera guidé et éclairé. Chacun peut voter à côté du nom du candidat qu'il préfère et lui donner ainsi un vote strictement personnel. Il peut aussi — et c'est un autre mode de votation — émettre son suffrage en noircissant le point blanc situé dans la case placée au-dessus de la liste. Mais quelle est la signification de ce vote ? Par là l'électeur est censé avoir adhéré à l'ordre de présentation, c'est-à-dire à l'ordre dans lequel les candidats figurent sur le bulletin électoral. Mais chaque vote, nous l'avons dit, ne peut profiter qu'à un seul candidat. Les votes de liste ne sont donc pas comptés à tous les candidats placés en ordre utile, mais ils leur sont dévolus successivement. Lors du dépouillement on attribuera au premier candidat tout d'abord les votes personnels qu'il a recueillis, puis on prendra dans la somme des votes de liste la quantité nécessaire pour parfaire à son profit le diviseur électoral. Tout candidat qui atteint le diviseur électoral est nécessairement élu : c'est pourquoi l'on s'arrête à ce chiffre. On comptera également au profit du second les votes personnels qui lui ont été donnés, puis on ira chercher dans le reliquat des votes de liste des suffrages à concurrence du diviseur, et ainsi de suite jusqu'à épuisement de la somme totale des votes de liste.

Ce système ne laisse rien aux hasards, ni aux intrigues cachées ; il permet de maintenir l'union harmonique de tous les éléments d'un parti, en attribuant à chacun la part qui lui revient dans la représentation eu égard à son importance. Mais, objectaient certains députés, c'est la reconnaissance des associations politiques comme pouvoir électoral, c'est l'abandon à des corps privés du choix des représentants de la nation. « Ce système, disait au Sénat M. le ministre Van den « Heuvel, n'implique la reconnaissance des associations poli- « tiques, ni en fait, ni en droit ; il ne présuppose qu'une « chose : c'est la constatation d'un ordre de présentation con- « venu et accepté par les parrains et par les candidats. Que « les parrains forment ou ne forment pas une association, « que les parrains soient les représentants de tel ou tel

« groupe, peu importe. Le projet ne leur demande pas s'ils « sont les porte-voix de sociétés politiques plus ou moins « nombreuses, ou s'ils se bornent à exprimer leurs senti- « ments personnels. Il se contente d'exiger qu'ils soient élec- « teurs. L'ordre de présentation produit en même temps que « les candidatures a-t-il force par lui-même ? Nullement. Il a « si peu de force par lui-même que si personne ne vote en tête « de la liste, il sera considéré comme abandonné, il n'aura « vraiment aucun effet utile. Pour qu'il ait quelque valeur, « il doit être soutenu par des électeurs partageant le senti- « ment des parrains. Assurément, je m'empresse de le dire, « cet ordre sera presque toujours appuyé. Mais il le sera, « parce que les parrains, présentant des candidats, seront « le plus souvent gens suffisamment avisés pour ne pas se « lancer à l'aventure et braver l'opinion publique. »

Tout système de représentation proportionnelle doit prévenir, autant que possible, les élections partielles. Comment pourvoir au remplacement des députés qui perdent leur mandat avant l'échéance normale ? Par l'institution de députés et de sénateurs suppléants : c'est ce qu'a fait la loi belge, mais d'une manière spéciale. Il semble que la solution la plus simple serait de reconnaître comme suppléants les candidats non élus dans chaque liste, en suivant l'ordre indiqué par le nombre des suffrages respectivement recueillis par chacun d'eux. La loi de 1899 ne l'a cependant pas adoptée ; elle a organisé en fait deux élections distinctes et séparées. Les parrains peuvent présenter, en même temps qu'une liste de candidats titulaires, une liste de candidats suppléants, qui figureront l'une à la suite de l'autre sur le bulletin électoral. Les mêmes noms, d'ailleurs, peuvent figurer sur l'une et l'autre, et même, si les derniers inscrits dans la liste des titulaires n'ont pas la certitude de conquérir un mandat, la prudence leur commande de se faire inscrire en tête de la liste des suppléants. S'ils ne le font pas et s'ils ne sont pas élus députés ou sénateurs effectifs, les premiers sièges vacants ne leur seront nullement attribués, ils passeront aux candidats suppléants proclamés élus en cette qualité.

Cette séparation nette et absolue entre l'élection des titulaires et des suppléants a été préconisée surtout par M. de

Trooz, ministre de l'intérieur. Elle a ce résultat qu'elle donne à la masse des électeurs la faculté de se prononcer en connaissance de cause sur la désignation des suppléants et de lui permettre d'exercer là aussi son choix. L'autre système aurait abouti à abandonner le choix et l'ordre des suppléants aux petits groupes d'électeurs qui auraient partagé leurs votes entre les candidats laissés au bout de la liste. Dans la pensée de son auteur, cette organisation devait tendre aussi à écarter cette idée que le titre de sénateur ou de député suppléant est un poste d'attente ouvrant en quelque sorte un droit éventuel de succession politique. Il avait espéré que ces mandats de suppléance auraient pu être conférés à des hommes jouissant d'une haute autorité sociale, prêts à donner à une liste le patronage et l'appui de leur nom, au besoin même à remplir provisoirement une fonction politique, mais disposés à l'abandonner à la première élection. Malheureusement cette pensée ne semble pas avoir été comprise, et les suppléances ont été briguées dans tous les partis principalement par ceux qui aspirent à siéger effectivement dans les assemblées parlementaires.

Il importera de réagir contre cette tendance regrettable et de montrer à l'opinion les risques qu'elle fera courir dans l'avenir à la liberté des associations politiques et des électeurs, à l'union au sein des partis.

Le projet gouvernemental reçut, dès sa publication, le meilleur accueil ; la presse de gauche comme de droite, à l'exception des rares journaux antiproportionnalistes quand même, s'empressa de reconnaître que l'organisation proposée offrait les garanties nécessaires d'impartialité et de loyauté. L'agitation qu'avait soulevée le projet Van den Peereboom et qui était prête à renaître au moindre soupçon de fraude, fut tout d'un coup éteinte. La partie était gagnée devant le pays qui attendit avec le plus grand calme l'ouverture des discussions; mais il restait à la gagner devant les Chambres.

Dans le monde parlementaire, en effet, l'effervescence était loin de se calmer : les adversaires de la représentation proportionnelle qui conservaient l'espoir de triompher du gouvernement, entretenaient l'agitation par tous les moyens. Les socialistes furent de prime abord assez embarrassés. La repré-

sentation proportionnelle figurait en tête de leur programme politique, et leurs chefs les plus autorisés, comme MM. Van der Velde. Denis, Bertrand, Anseele, s'étaient toujours affichés comme des partisans convaincus de cette réforme. Mais par contre elle avait été ardemment combattue par un groupe de députés du Hainaut conduit par M. Defuisseaux, et ceux-ci avaient peu à peu rallié les éléments les plus violents et les moins « intellectuels » de l'extrême-gauche. Ceux-ci se sentant les plus forts dans leur groupe voulaient recommencer contre le nouveau projet la tactique d'obstruction violente et sauvage qui avait réussi à arrêter le ministère Van den Peereboom. Invoquant un manifeste signé par tous les députés de gauche au moment de la pleine agitation, ils voulaient obliger non seulement leurs collègues socialistes, mais encore les représentants libéraux à repousser par tous les moyens les propositions du gouvernement. Ils finirent, il est vrai, par renoncer à l'emploi des moyens illégaux et se contentèrent d'organiser une obstruction parlementaire; mais ils ne faisaient pas en cela grand sacrifice, puisque toute tentative d'agitation devait fatalement échouer devant le calme du pays et devant les sympathies de l'opinion publique pour le projet. Ils entraînèrent, d'ailleurs, dans leur opposition et même en partie dans leur obstruction leurs chefs proportionnalistes. Ceux-ci s'unirent même aux plus exaltés pour accabler de leurs clameurs et de leurs injures les quelques députés radicaux et libéraux qui, fidèles à leurs principes et à leurs programmes électoraux, manifestaient la volonté d'apporter leur appui et leur vote au projet ministériel.

La droite était également divisée ; aux proportionnalistes d'ancienne date se joignaient maintenant bon nombre de députés qui voyaient dans la représentation proportionnelle la solution indispensable du problème électoral. Mais les uns comme les autres ne suivaient le gouvernement qu'avec hésitation ; les nouveautés du projet n'étaient pas toujours bien comprises et elles bouleversaient d'anciennes traditions fortement ancrées dans les esprits. Chacun avait des préférences personnelles sur la façon de résoudre telle ou telle question de détail, et beaucoup étaient prêts à accepter des amendements qui auraient complètement dénaturé tout le système.

D'autre part, les adversaires irréductibles, conduits par MM. Woeste et Helleputte, manifestaient l'intention de combattre les propositions gouvernementales avec toute l'énergie et toute la constance dont ils étaient capables. C'était la lutte décisive qui s'engageait et ils espéraient, en prolongeant les débats, en multipliant les sinistres prédictions et les objurgations pressantes, ébranler quelques hésitants ou regagner quelques ralliés par résignation. Ils se flattaient, d'ailleurs, de maintenir encore une majorité conservatrice après les élections de 1900 et de pouvoir alors, soit tenter à nouveau un projet de scrutin uninominal, soit procéder à la division des grands arrondissements : deux réformes qu'ils considéraient comme plus favorables à leur parti que la représentation proportionnelle.

Il semble que cette opposition acharnée de certains groupes de droite était suscitée par une double crainte : la crainte de voir la représentation proportionnelle introduire dans le parlement et dans le gouvernement, au lieu d'une politique nettement catholique et conservatrice, une politique de « centre » rendue nécessaire par les majorités infimes que leur paraissait devoir fatalement donner le nouveau régime ; la crainte aussi de voir ce système étendu par la force et la logique des choses à toutes les élections, appliqué notamment dans le cercle étroit de la commune, introduisant ainsi dans les moindres villages où régnaient le calme et la tranquillité, des foyers inextinguibles de rivalités personnelles et de luttes politiques. Mais il faut ajouter que des considerations plus personnelles venaient se mêler à ces vues politiques. La représentation proportionnelle avait fait partie du programme de de M. Beernaert au moment de la révision constitutionnelle, et dans certains milieux très conservateurs on ne pardonnait pas à celui-ci d'avoir introduit à la place du suffrage censitaire un régime de suffrage universel, on continuait à lui imputer la force considérable du socialisme dans le pays. Et puis la représentation proportionnelle allait fatalement produire de nombreux changements personnels : combien de députés en possession d'un fief électoral assuré allaient devoir abandonner un siège paisiblement acquis et conservé depuis de longues années et cela au profit d'adversaires politiques dont ils avaient pris

l'habitude de mépriser l'impuissance ? C'est dans ces circonstances qu'on peut seulement trouver l'explication de certaines violences inusitées de langage, de certaines attaques passionnées, dirigées par quelques députés de la majorité contre le gouvernement et ceux qui l'appuyaient, et qui étonnèrent et attristèrent profondément les masses du parti catholique.

Les débats devant la Chambre furent interminables ; la discussion ouverte le 12 septembre et que d'aucuns auraient voulu passionner, ne prit fin que le 21 novembre, mais elle s'acheva dans le calme et la lassitude générale. A l'obstruction systématique de l'extrême-gauche comme à la loquacité intarissable de ses adversaires de droite le gouvernement opposa une patience sans limites, en même temps qu'une énergie intraitable dans la défense de ses propositions. Il dut montrer l'intransigeance la plus absolue sous peine de voir le sort de son projet compromis. S'il eût admis un seul des amendements qu'on lui suggérait de droite et de gauche, il eût été immédiatement débordé par les nombreux auteurs de propositions divergentes, et le principe même de la représentation proportionnelle eut probablement sombré dans ce chaos de systèmes contradictoires. Il n'admit qu'un seul amendement, relatif à la désignation des candidats ; encore l'avait-il élaboré et présenté lui-même.

Le ministère avait passé victorieusement les phases considérées comme les plus périlleuses du vote, lorsqu'au dernier moment un accroc faillit se produire. Il n'avait dans son projet établi aucun quorum, mais il avait déclaré dans son exposé des motifs que, tout en étant opposé à un quorum élevé qui pourrait fausser le principe proportionnel, il laissait à la Chambre le soin de décider s'il n'y avait pas lieu d'établir un quorum abaissé de manière à ne pas gêner la représentation des vrais partis politiques. M. Nyssens s'autorisant de cette déclaration, proposa de fixer le quorum dans chaque arrondissement à une fraction déterminée par le nombre des députés à élire augmenté d'une unité, sans que ce quorum pût cependant être abaissé au-dessous du dixième des votes valables. Cette proposition inattendue souleva à gauche les plus vives colères ; les députés progressistes qui appuyaient le projet annoncèrent immédiatement leur intention de mo-

difier leur vote si l'amendement était adopté. Par contre, les antiproportionnalistes de gauche et de droite, heureux de voir surgir cet obstacle alors qu'ils avaient déjà perdu toute espérance, manifestèrent bruyamment leur joie. Il n'en fallut pas davantage pour ouvrir les yeux aux députés de droite qui appuyaient le projet du gouvernement, mais qui étaient séduits par l'idée du quorum. L'intervention heureuse de M. Schollaert, qui n'était cependant qu'un partisan résigné de la représentation proportionnelle et qui supplia M. Nyssens de retirer sa proposition, sauva la situation.

Le gouvernement obtint enfin une majorité assez sérieuse sur le vote de l'article 1er qui préparait l'application de la représentation proportionnelle : il fut adopté par 75 voix contre 55. Au vote sur l'ensemble le chiffre de la majorité baissa : 70 voix contre 63 et 8 abstentions. Plusieurs députés influencés par les sombres prédictions et les terribles prophéties lancées au dernier moment par tel ou tel chef influent se réfugièrent dans l'abstention, lorsqu'ils eurent d'ailleurs la certitude que leur voix n'était pas indispensable pour l'adoption du projet.

Au Sénat les discussions furent très courtes ; chacun savait d'ailleurs qu'une majorité considérable était acquise aux propositions du gouvernement. Celui-ci rencontrait, il est vrai, dans sa propre majorité, quelques opposants ; mais, beaucoup moins nombreux que dans l'autre Chambre, ils n'avaient pas à leurs côtés des orateurs comme MM. Woeste et Helleputte pour mener une attaque vigoureuse. La gauche libérale était aussi divisée : tandis qu'une partie suivait M. Bara dans une opposition absolue au principe même de la représentation proportionnelle, d'autres, guidés par MM. Dupont et Montefiore, apportèrent leur appui et leur vote au projet ministériel qui fut adopté par 61 voix contre 26.

*
* *

Un des préjugés les plus répandus contre la représentation proportionnelle, même parmi les personnes sympathiques au principe de cette réforme, c'est qu'elle est un mécanisme compliqué et extrêmement délicat, une sorte d'horlogerie électorale, dont la marche régulière exigerait une éducation politique

supérieure dans les masses électorales, et qui demanderait aux autorités qui président au dépouillement du scrutin des opérations longues, multiples et difficiles. Nous allons essayer de montrer par l'exposé succinct du régime établi en Belgique que la représentation proportionnelle peut être organisée de manière à laisser à l'électeur un rôle extrêmement simple et à n'attribuer aux bureaux de dépouillement qu'une mission aisée et sans difficulté sérieuse. Et cependant il ne faut pas oublier que la législation électorale belge se complique de certaines particularités qui ne sont pas essentielles à la représentation proportionnelle, et aussi de garanties destinées à assurer le secret du vote et la sincérité de toutes les opérations du scrutin.

Les candidatures doivent être présentées quinze jours au moins avant la date fixée pour l'élection ; l'acte de présentation signé par les candidats et par au moins cent électeurs de la circonscription est remis au président du bureau principal, qui n'est autre que le président du tribunal de première instance. Nul électeur ne peut signer plusieurs actes différents de présentation ; nul candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection. Nul ne peut non plus être candidat dans plusieurs collèges électoraux à la fois. L'acte de présentation peut contenir en dessous de la liste des candidats effectifs, une liste bien distincte de candidats suppléants ; le même nom peut figurer parmi les candidats effectifs et parmi les candidats suppléants d'une même liste. L'ordre dans lequel les candidats sont présentés est des plus importants : car les parrains sont censés proposer au corps électoral d'attribuer les mandats aux candidats figurant sur leur liste d'après l'ordre suivi dans l'acte de présentation, et tout électeur qui ne donnera pas un vote personnel à un candidat sera considéré comme approuvant cet ordre.

Le bureau principal, après avoir vérifié la régularité des présentations faites, arrête le nombre des listes et des candidats qui figureront sur le bulletin de vote. Toute liste comprenant plus d'un candidat titulaire a le droit d'occuper sur ce bulletin une colonne particulière. Le rang des diverses listes est déterminé par le sort et chacune est surmontée dans le bulletin officiel du numéro d'ordre qui lui aura été ainsi

attribué. Dans chaque liste figurent d'abord les noms des candidats effectifs suivant l'ordre de leur présentation, puis sous le titre de « suppléants » les noms des candidats suppléants, disposés d'après le même ordre. Le bureau principal fait imprimer les bulletins de vote et fait afficher les listes présentées suivant la forme donnée à ces bulletins. Au-dessus de chaque liste et à côté du nom de chaque candidat se trouve imprimé un carré noir percé au centre d'un point blanc.

Au jour du scrutin l'électeur se présente au bureau de vote muni d'une lettre de convocation indiquant, par un chiffre très apparent, le nombre de voix qui lui est attribué. Le président du bureau lui remet un, deux ou trois bulletins officiels, à l'extérieur desquels il vient d'apposer un cachet spécial. L'électeur se rend dans l'un des « isoloirs » aménagés dans la salle de vote et à l'abri de tout regard curieux, donne son suffrage en noircissant au moyen d'un crayon l'un des points blancs, soit au-dessus d'une liste, soit à côté du nom d'un candidat. Ensuite il replie ses bulletins et vient les déposer lui-même un à un dans l'urne, en montrant au président que chacun d'eux porte extérieurement le cachet officiel du bureau.

Dans le système adopté par la loi belge, tout vote valable doit avoir une triple portée. Il doit d'abord être compté pour une unité au profit d'une liste, afin de permettre la détermination proportionnelle du nombre des sièges revenant à chaque parti. Il doit ensuite être compté pour une unité au profit d'un candidat titulaire, afin de permettre de désigner dans chaque liste les candidats auxquels seront attribués les sièges obtenus par chaque parti. Il doit enfin être compté pour une unité au profit d'un candidat suppléant, afin de permettre de désigner les successeurs éventuels des élus de chaque parti.

L'électeur peut émettre un vote valable de quatre manières différentes :

1. Ou bien il noircit le point blanc au-dessus de la liste qu'il veut favoriser de son suffrage : par là il donne sa voix à ladite liste et déclare en outre voter en suivant l'ordre de présentation pour un candidat effectif et pour un candidat suppléant. Sous le régime majoritaire plus des 9/10 des électeurs

donnaient ainsi régulièrement leur vote et ils continueront d'agir de même sous le régime proportionnel, comme l'a montré la première expérience.

2. Ou bien l'électeur noircit le point blanc à droite du nom d'un candidat titulaire qui a ses préférences ; par là il accorde son vote à la liste sur laquelle figure ce candidat, il attribue un suffrage de préférence à ce candidat pour sa désignation comme titulaire, et déclare voter, en se référant à l'ordre de présentation, pour un des candidats suppléants de ladite liste.

3. Ou bien il donne un vote personnel à l'un des candidats suppléants ; dans ce cas, il donne son suffrage à la liste qui contient le nom de ce candidat suppléant, déclare voter en se référant à l'ordre de présentation pour un des candidats titulaires de cette même liste, mais manifeste sa volonté de modifier cet ordre relativement aux suppléants au profit du candidat auquel il a accordé un vote de préférence.

4. Ou bien enfin il peut voter à la fois pour un candidat effectif et pour un candidat suppléant dans la même liste, — c'est le seul cas où l'électeur pourra valablement noircir deux points blancs sur un même bulletin ; — alors il vote pour la liste dont ces deux candidats font partie, mais il montre sa volonté de modifier et l'ordre de présentation des effectifs et celui des suppléants au profit des candidats auxquels il a donné personnellement son suffrage.

Tous bulletins autres que ceux-là sont nuls ; car ils seraient en opposition avec le principe de la représentation proportionnelle, ou avec la règle du vote uninominal, ou ils impliqueraient des volontés contradictoires entre lesquelles le bureau de dépouillement ne pourrait choisir. Ainsi, après avoir voté en tête d'une liste l'électeur ne peut, sous peine de nullité, donner encore un suffrage à un candidat effectif ou suppléant, non seulement d'une autre liste — ce qui est évident — mais encore de cette même liste : car, par le premier vote il approuvait l'ordre de présentation ; par le second, il le modifierait. Il ne pourra jamais voter non plus pour deux candidats effectifs, ni pour deux suppléants, soit de listes différentes, parce que le vote pour un candidat compte comme vote pour la liste, soit de la même liste, parce que le vote est

uninominal et ne peut profiter qu'à un seul candidat. Serait encore nul le bulletin qui contiendrait un vote pour un candidat effectif d'une liste et un vote pour un suppléant d'une autre liste ; car il est absurde de vouloir faire remplacer un élu par un de ses adversaires.

Viennent ensuite les opérations du dépouillement du scrutin. Elles paraissent à première vue compliquées, à raison de ce fait que tout suffrage devra être considéré à un double point de vue : il devra, d'une part, être compté pour établir les forces respectives des partis en présence ; il devra, d'autre part, être pris en considération pour fixer l'ordre de priorité des candidats.

La loi, nous l'avons vu, admet quatre catégories de bulletins valables : 1) votes en tête de liste ; 2) votes nominatifs pour un candidat titulaire ; 3) votes nominatifs pour un candidat suppléant 4) votes nominatifs pour un candidat titulaire et pour un suppléant de la même liste. Toutefois ce n'est pas d'après ces distinctions que les bureaux devront dresser leur tableau de dépouillement.

Les membres du bureau, en dépliant les bulletins, font un premier classement d'après la liste à laquelle ils sont favorables ; on met à part les bulletins suspects sur lesquels le bureau statuera ultérieurement et les bulletins nuls. Puis reprenant le paquet des bulletins favorables à la liste n° 1, on les répartit en trois tas séparés ; dans le premier seront rangés tous les bulletins marqués en tête de la liste, dans le second ceux qui sont marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant, dans le troisième tous ceux qui portent un vote nominatif en faveur d'un candidat titulaire, qu'ils contiennent ou non un vote en faveur d'un suppléant. La même opération se répète pour chacune des listes en présence, si bien qu'après le classement les bulletins se trouvent sur la table du bureau répartis conformément au tableau de la page suivante.

Le paquet des bulletins suspects disparaîtra ensuite lorsque le bureau aura décidé pour chacun d'eux la validité ou l'annulation.

Le classement ainsi terminé, les membres du bureau comptent d'abord les bulletins marqués en tête de la liste 1, puis ceux qui donnent un vote exclusivement à un suppléant de

Bulletins valables favorables à la

LISTE 1	LISTE 2	LISTE 3	ETC.	
Marqués en tête de la liste 1	Marqués en tête de la liste 2	Marqués en tête de la liste 3	Bulletins suspects	Bulletins nuls
Marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant de la liste 1	Marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant de la liste 2	Marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant de la liste 3		
Donnant un vote nominatif à un titulaire de la liste 1	Donnant un vote nominatif à un titulaire de la liste 2	Donnant un vote nominatif à un titulaire de la liste 3		

cette liste. Ils inscrivent la somme de chaque catégorie au tableau inséré à la fin du procès-verbal (voir plus loin annexe IV *a*) ainsi que le total de ces deux chiffres. Ce total, c'est la somme des « votes de liste », c'est-à-dire de ceux qui confirment l'ordre de présentation des candidats titulaires. Mais, pour connaître le total des votes favorables à la liste 1, il faut encore compter le troisième paquet qui contient les votes nominatifs en faveur d'un titulaire. Cependant ce dernier chiffre n'est pas inscrit au tableau de recensement et le bureau n'en tient compte que pour la vérification de ses opérations.

Le bureau passe ensuite au calcul des voix personnellement acquises aux divers candidats. Il reprend d'abord le second paquet avec les votes en faveur d'un suppléant. Ici, comme le nombre des suppléants dans chaque liste est assez restreint, que les bulletins ne portent nécessairement qu'un seul vote et sont d'ailleurs peu nombreux, le moyen le plus simple sera de classer en tas séparés et de compter les bulletins acquis à chaque candidat ; les chiffres ainsi constatés seront inscrits

dans la première colonne du tableau de dépouillement des votes nominatifs (voir plus loin annexe IV).

Enfin on passe au troisième paquet. Ici les candidats sont plus nombreux, la quantité des bulletins à dépouiller sera toujours plus considérable et un certain nombre d'entre eux contiendront deux votes, l'un en faveur d'un titulaire, l'autre en faveur d'un suppléant. Aussi le seul moyen sûr d'éviter les erreurs, c'est de faire un pointage détaillé ; le président lira chaque bulletin et un assesseur notera chaque vote au moyen d'un trait dans le tableau de dépouillement (voir annexe III *b*).

Cette opération terminée, le bureau additionnera le total des voix recueillies par chaque candidat, titulaire et suppléant, et les inscrira au tableau inséré au procès-verbal.

Les mêmes opérations se répèteront pour les bulletins favorables à chaque liste. Puis les résultats définitivement constatés seront transcrits dans un tableau qui sera transmis au bureau principal. Le tableau est divisé pour chaque liste en trois parties : dans la première est indiqué le total des « votes de liste » ; dans la seconde, le chiffre des votes nominatifs recueillis par chaque candidat titulaire ; dans la troisième, la somme des voix personnellement obtenues par chaque suppléant (voir plus loin annexe IV *c*).

La première opération qui s'impose au bureau principal, c'est d'établir le nombre de suffrages qu'a recueilli chacune des listes en présence. Rien n'est plus facile. Il prend en considération tout d'abord la liste inscrite avec le n° 1 dans le bulletin de vote, il additionnera à la somme globale des « votes de liste » mentionnés dans la première partie des tableaux de dépouillement, les votes personnels recueillis par chacun des candidats titulaires de la même liste et énumérés dans la seconde partie des tableaux ; le chiffre ainsi obtenu sera précisément le nombre de suffrages attribué à la liste n° 1. Les mêmes opérations se répèteront naturellement pour les autres listes. Le bureau principal laissera donc entièrement de côté pour cette opération les chiffres mentionnés dans la troisième partie des tableaux et indiquant les votes attribués aux candidats suppléants; car ceux-ci figurent déjà, soit dans la première, soit dans la seconde partie du tableau.

Il s'agit ensuite de trouver le mètre électoral, c'est-à-dire le

commun diviseur qui servira de base à la répartition des sièges entre les diverses listes. Le bureau n'aura pour cela qu'à diviser successivement par 1, 2, 3, 4, 5, 6, etc., le chiffre des suffrages recueillis par chacune des listes ; puis il rangera les quotients ainsi obtenus dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence du nombre des mandats à conférer. Le dernier quotient est le diviseur électoral ; chaque liste aura droit à autant de sièges que la somme de ses voix contiendra de fois ce chiffre.

Appliquons ce procédé aux résultats de la dernière élection de Bruxelles, en négligeant les listes qui n'ont recueilli qu'un nombre dérisoire de suffrages. Il y avait à élire dix-huit représentants et les votes se répartirent de la manière suivante :

La liste	catholique	recueillit	89.964	voix
»	socialiste	»	59.389	»
»	libérale	»	32.383	»
»	progressiste	»	24.185	»
»	des démocrates chrétiens	»	10.178	»
»	des indépendants	»	9.818	»

Si nous divisons successivement par 1, 2, 3, 4, etc., nous obtenons les résultats suivants :

Catholiques	Socialistes	Libéraux	Progressistes
1. 89.964	1. 59.389	1. 32.383	1. 24.185
2. 44.982	2. 29.694	2. 16.192	2. 12.192
3. 29.988	3. 19.796	3. 10.794	3. 8.091
4. 22.491	4. 14.847	4. 8.095	
5. 17.992	5. 11.877		
6. 14.991	6. 9.898		
7. 12.872			
8. 11.245			
9. 9.996			

Démocrates chrétiens	Indépendants
1. 10.178	1. 9.818

Il est inutile de prolonger plus loin ces divisions, car nous

avons déjà ainsi vingt-quatre quotients. Rangeons-les par ordre d'importance :

1. 89.964 (catholique)	7. 24.185 (progressiste)	13. 14.847 (socialiste)
2. 59.383 (socialiste)	8. 22.491 (catholique)	14. 12.872 (catholique)
3. 44.982 (catholique)	9. 19.796 (socialiste)	15. 12.092 (progressiste)
4. 32.383 (libéral)	10. 17.992 (catholique)	16. 11.877 (socialiste)
5. 29.998 (catholique)	11. 16.192 (libéral)	17. 11.245 (catholique)
6. 29.694 (socialiste)	12. 14.991 (catholique)	18. 10.794 (libéral)

Le dix-huitième quotient : 10.794 est le diviseur électoral. Il est facile de s'assurer qu'il est contenu :

huit	fois dans	89.964	chiffre des suffrages	des catholiques.
cinq	»	59.383	»	socialistes.
trois	»	32.383	»	libéraux.
deux	»	24.185	»	progressistes.

Les démocrates chrétiens et les indépendants ne recueillant qu'un nombre de voix inférieur au diviseur électoral n'ont droit à aucun siège.

Les sièges ainsi répartis entre les diverses listes, il reste à déterminer à quels candidats dans chaque liste seront dévolus les mandats. Si le nombre des sièges attribués à une liste est égal au nombre de ses candidats titulaires, la question se résout d'elle-même : les titulaires sont élus quel que soit le nombre des votes personnels recueillis par les suppléants. Si une liste avait droit à un mandat de plus que le nombre de ses candidats titulaires, le premier élu parmi les suppléants serait immédiatement investi de ce mandat. Mais comment choisir lorsque le nombre des candidats titulaires excède la quantité des sièges attribués à la liste ?

Deux principes doivent être ici combinés : 1. Est élu tout candidat qui a obtenu le diviseur électoral et parmi les autres tous ceux qui ont recueilli le plus grand nombre de suffrages ; 2. Les bulletins qui n'expriment pas un suffrage personnel au profit d'un candidat titulaire sont censés confirmer l'ordre de présentation : ils seront donc attribués tout d'abord au premier candidat inscrit jusqu'à ce qu'il ait atteint le diviseur électoral ; le surplus sera reporté sur le second, toujours à concurrence du même diviseur et ainsi de suite jusqu'à épuisement. Ces

votes de liste retombent donc ainsi en cascade sur le premier, le second, le troisième candidat, etc. ; chacun ne retient que la quantité nécessaire pour être élu et laisse retomber le surplus sur le candidat qui le suit.

Prenons encore un exemple pratique d'application dans les résultats de la dernière élection de Bruxelles. La liste catholique avait recueilli 89.964 suffrages parmi lesquels on comptait 72.580 votes de liste et 17.384 suffrages nominatifs distribués entre les dix candidats titulaires de la manière suivante :

M. Nerincx,	438	M. de Lantsheere,	810
M. de Jaer,	217	M. de Bontridder,	1.111
M. Van der Linden,	328	M. Wauvermans,	393
M. Renkin,	396	M. de Coster,	2.842
M. Carton de Wiart,	419	M. Colfs,	10 430

Le diviseur électoral, qui était de 10.794, n'était atteint par aucun des candidats au moyen de ses seuls votes personnels. Il faudra donc reporter, en suivant l'ordre de présentation, les 72.580 votes de liste sur les divers candidats jusqu'à concurrence pour chacun de ce diviseur de 10.794.

1. Ainsi M. Nerincx qui a 438 voix personnelles retiendra 10.356 suffrages de liste.
2. M. de Jaer qui a 217 voix personnelles retiendra 10.577.
3. M. Van der Linden qui en a 328 en retiendra 10.466.
4. M. Renkin qui en a obtenu 396 en retiendra 10.398.
5. M. Carton de Wiar qui en a obtenu 419 en retiendra 10.375.
6. M. de Lantsheere qui en a obtenu 810 en retiendra 9.984.
7. M. de Bontridder qui en a obtenu 1.111 en retiendra 9.683.

Mais à ce moment il ne reste plus sur la somme des votes de liste que 741 suffrages qui sont attribués à M. Wauvermans. Celui-ci a donc seulement 393 voix personnelles plus 741, soit un total de 1.134 voix, tandis que M. de Coster en a 2.842 et M. Colfs 10.430. C'est donc à ce dernier qu'est dévolu le huitième siège revenant à la liste catholique.

Cette même opération se répètera pour la désignation des suppléants. Il faut remarquer seulement que la somme des votes emportant adhésion à l'ordre de présentation des sup-

pléants ne figure plus directement dans les tableaux de dépouillement. Mais elle s'obtiendra facilement en retranchant de la totalité des votes attribués à une liste la somme des votes nominatifs donnés à ses candidats à la suppléance.

L'expérience qui vient d'être faite a prouvé à toute évidence la simplicité et la facilité du système. Les électeurs n'éprouvèrent nul embarras et il n'y eut partout qu'un nombre insignifiant de bulletins nuls. Ils montrèrent aussi qu'ils avaient parfaitement compris le mécanisme de la représentation proportionnelle. Presque partout l'immense majorité continua, comme par le passé, à voter en tête d'une liste ; mais c'est que les associations politiques avaient, dans l'ordre de présentation de leurs candidats, suivi l'impulsion de l'opinion publique. Là où une fraction notable d'un parti crut voir son candidat préféré rejeté à un rang qui ne lui laissait aucune chance d'obtenir un mandat, elle sut, en accumulant sur son nom des milliers de votes personnels, assurer son élection ; ce fait se produisit dans le vaste arrondissement de Bruxelles, et dans une petite circonscription rurale du Luxembourg.

Les masses électorales se trouvaient cependant devant les difficultés et les doutes inséparables d'une première épreuve. Malgré cela les proportionnalistes belges avaient l'assurance du succès. Presque rien, en effet, n'avait été changé au mode de votation : les électeurs étaient déjà accoutumés à exprimer leur suffrage en noircissant un point blanc au-dessus de la liste de leur choix. La seule innovation importante à ce point de vue, c'est qu'ils avaient perdu la faculté de « panacher », c'est-à-dire de répartir des suffrages sur les noms des divers candidats appartenant, soit à la même liste, soit à des listes différentes. D'autre part, la vie politique est intense dans le pays, les partis politiques y sont fortement disciplinés et puissamment organisés, et on pouvait compter que chacun d'eux prendrait soin d'instruire par la presse et par la parole la foule de ses adhérents. Cette œuvre d'éducation électorale a été, il faut le dire, admirablement menée par tous.

Aucune difficulté sérieuse ne vint non plus entraver les opérations de dépouillement ; elles marchèrent avec une assez grande promptitude et ne furent pas plus prolongées qu'au temps des élections majoritaires. On peut affirmer, sans crainte

de se tromper, qu'elles seront menées plus rapidement encore à l'avenir, lorsque certains présidents de bureau, à l'esprit particulièrement méticuleux, ne seront plus arrêtés par les hésitations d'une première expérience. Les erreurs dans les calculs, prophétisés par les adversaires, ne se produisirent point. La Chambre n'eut à modifier qu'un seul des résultats proclamés par les bureaux de dépouillement et dans ce cas le président du bureau principal avait lui-même signalé le caractère incertain de ses opérations.

*
* *

Nous n'avons certes pas la prétention de déterminer avec exactitude les effets d'une réforme politique en nous basant sur une seule expérience. Il est cependant certains résultats indéniables de la représentation proportionnelle que chacun a pu, dès maintenant, constater, et parmi les sombres prévisions et les prophéties désolantes qu'agitaient ses adversaires, il en est plus d'une dont cette première épreuve a montré clairement le caractère chimérique.

Et tout d'abord la représentation proportionnelle a produit l'effet qu'on en attendait : la représentation de toutes les opinions au sein du parlement est dorénavant en rapport avec leurs forces respectives dans le pays. Sans doute les proportions ne sont point mathématiquement exactes ; mais c'est là chose impossible. Sur un total de 2.052.270 votes valables, les candidats officiels du parti catholique ont obtenu 995.056 voix ; quelques dissidents se réclamant nettement des mêmes principes politiques, 13.771 voix, les démocrates chrétiens 55.537, les indépendants 9.818, soit pour l'ensemble des partis de droite 1.074.403 voix. Les libéraux et les radicaux ont obtenu ensemble 497.304 voix, auxquelles il faut ajouter les 1.141 suffrages recueillis par une liste libérale dissidente. Les socialistes, enfin, ont réuni sur les noms de leurs candidats officiels 467.326 votes et divers dissidents ont enlevé environ 2.000 suffrages ; l'ensemble des voix de gauche atteint ainsi la somme de 967.500 environ. Il faut ajouter enfin quelques milliers de suffrages égarés sur diverses listes sans couleur politique.

Les sièges, à la Chambre, ont été répartis de la manière suivante :

86 aux catholiques ;
1 aux démocrates chrétiens ;
33 aux libéraux et radicaux ;
32 aux socialistes.

Au Sénat, ont été proclamés élus :

58 catholiques ;
35 libéraux et radicaux ;
9 socialistes et radicaux-socialistes.

La proportion entre les voix recueillies et les sièges conquis n'est donc pas tout à fait exacte ; elle est légèrement forcée au profit de la majorité. Mais toujours les partis les plus puissants auront un avantage dans la répartition des mandats, à moins qu'on n'en vienne au système chimérique de la circonscription unique. Ce résultat ne doit point être vivement regretté, car il a des conséquences heureuses. Il contribue, en effet, à assurer la cohésion et la discipline au sein des partis ; il aboutit, au fond, sans favoriser aucune opinion en particulier, à renforcer, dans une mesure fort minime d'ailleurs, la majorité parlementaire, et à garantir ainsi au gouvernement la puisance et la stabilité nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Les luttes électorales n'ont certes rien perdu de leur vivacité, ni de leur intensité sous le nouveau régime ; mais elles ont, semble-t-il, gagné en dignité, en sincérité, en loyauté. L'issue de cette vaste bataille qui pour la première fois s'étendait réellement à toutes les circonscriptions, était bien douteuse ; dans tous les coins du pays les partis déployèrent toute l'énergie dont ils étaient capables. Et cependant on ne vit point la campagne politique dégénérer en violences grossières, en âpres querelles personnelles, en bagarres sanglantes, comme on en avait autrefois trop souvent le spectacle dans quelques arrondissements. Nulle part, l'ordre ne fut troublé avant le scrutin ; partout la proclamation des résultats fut accueillie avec le plus grand calme. Il n'y avait plus de vaincus, dépouillés de toute représentation au profit exclusif d'un seul vainqueur ; chacun se retirait de la lutte satisfait d'avoir

conquis la part mesurée à sa puissance. Ajoutons encore que les divers partis se sont abstenus cette fois d'imputer à leurs adversaires des actes de corruption électorale ; sans vouloir attacher une importance exagérée aux anciennes accusations, encore peut-on voir dans cette absence de soupçons un symptôme des plus significatifs.

A côté de cet apaisement des luttes électorales, il semble que la représentation proportionnelle a eu aussi les plus heureux effets sur la constitution et l'organisation des partis ; elle leur a rendu à tous l'indépendance et la liberté d'allures, elle a consolidé dans leur sein l'union et la discipline, elle a imprimé aux uns comme aux autres un caractère plus national. Les partis que le régime majoritaire entraînait à des compromissions, dans lesquelles la conquête des mandats se payait par l'abandon des principes, ont pu reprendre leur pleine autonomie et défendre hardiment leur programme. Plus d'alliances boîteuses entre adversaires qui ne s'entendaient que sur des négations et qui n'avaient d'autre point de contact que la crainte d'un adversaire commun. Le parti libéral a pu séparer nettement sa cause de celle du parti socialiste, partout il a engagé la lutte avec ses seules forces. La représentation proportionnelle a sonné dans tout le pays l'heure de la rupture du « cartell ».

D'un autre côté, bien loin de provoquer la dislocation des partis, elle a suscité chez tous un grand mouvement d'union et de consolidation. Les éléments distincts, obéissant à des tendances plus ou moins divergentes que compte tout grand parti, ont senti parfaitement les avantages de la discipline et les dangers de la discorde. L'un des résultats les plus remarquables de l'élection du 27 mai a été l'écrasement général des dissidents ; partout les électeurs ont dédaigneusement écarté ceux qui n'avaient pas eu la sagesse et le courage de sacrifier à la défense des principes du parti leurs rancunes, leurs ambitions ou leurs intérêts personnels. Avec la représentation proportionnelle, il y a des sièges au Parlement pour les représentants des vrais partis politiques, il n'y en a point pour les fauteurs de scission ou les organisateurs de groupements factices.

Enfin les partis ont pris dans les Chambres un aspect plus

national : la division des groupes parlementaires ne paraîtra plus suivre une limite de race, ni une démarcation économique. La droite ne risquera plus d'être confondue avec un parti rural et flamand ; les partis de gauche n'auront plus l'air d'être les représentants exclusifs des districts industriels de la Wallonie. Les divers groupes vont recruter dorénavant leurs membres dans toutes les parties du pays; ils devront, par conséquent, se préoccuper tous au même degré des intérêts, des désirs et des mouvements de l'opinion publique dans tous les arrondissements. Ainsi s'opèrera au sein de chaque parti une première conciliation entre les prétentions et les besoins si différents des grandes villes et des campagnes, des districts industriels et des circonscriptions rurales, des populations flamandes et wallonnes.

L'objection qui paraissait à beaucoup d'esprits la plus forte contre la représentation proportionnelle, c'est qu'elle ne pouvait produire que des majorités infimes et rendrait ainsi impossible tout gouvernement stable. L'événement a détruit cette crainte ; la droite a conservé une majorité de 20 voix à la Chambre, de 14 voix au Sénat, et c'est là pour les assemblées belges une majorité sérieuse. La Belgique a connu des gouvernements puissants et remarquablement stables et qui n'ont pourtant jamais eu au Parlement de majorité plus forte. Cette majorité numériquement moins considérable que celle des dernières assemblées sera, croyons-nous, pour le ministère un appui plus solide et plus sûr : elle risque moins d'être affaiblie par l'indiscipline et la désunion, elle est à l'abri des surprises qu'auraient pu causer autrefois quelques milliers d'électeurs mécontents dans quelque vaste circonscription.

Mais ne sera-ce pas une majorité trop stable, impossible à renverser, une majorité « clichée » ? Car les adversaires de la représentation proportionnelle, qui n'hésitaient pas à mettre en avant les objections les plus contradictoires, prétendaient qu'un tel régime ne laisserait guère d'espoir à un parti vaincu de reconquérir un jour le pouvoir. Sans doute la majorité actuelle est forte, plus forte même que n'osaient l'espérer les partisans de la représentation proportionnelle, amis du gouvernement. Mais ce brillant résultat est dû avant tout à l'admirable discipline, à la sage et parfaite compréhension

des intérêts et des besoins du pays qu'a su montrer le parti catholique en Belgique ; il est dû ensuite pour une très large part à la politique modérée, prudente et progressive du ministère actuel. Mais, si le parti au pouvoir venait à méconnaître les vraies aspirations de la nation, et provoquait un mouvement sérieux de réaction dans l'opinion publique, les partis d'opposition n'auraient certes pas grande difficulté à enlever au parti conservateur une douzaine de sièges et même davantage. L'effet de la représentation proportionnelle, c'est que les destinées du pays ne seront plus abandonnées aux caprices et aux rancunes de quelques groupes d'électeurs douteux dans deux ou trois grands arrondissements. La lutte est reportée sur une scène plus vaste, c'est la Belgique entière qui décidera en réalité du sort de son gouvernement. Il faudra, pour renverser une majorité un véritable mouvement national ayant sa répercussion dans tout le pays et possédant assez de puissance pour modifier la répartition des mandats parlementaires dans une dizaine d'arrondissements.

Mais quelle influence la représentation proportionnelle a-t-elle exercé sur la composition des Chambres ? a-t-elle relevé le niveau parlementaire, ou l'a-t-elle abaissé ? peut-on espérer la voir ramener dans les assemblées les hommes de haute capacité, les intelligences d'élite qui paraissaient depuis quelque temps ne plus se soucier d'y entrer ?

Il est toujours délicat et difficile de se prononcer sur une question de cette nature qui comporte une série de jugements personnels ; la tâche est encore particulièrement malaisée à un moment où les nouveaux venus n'ont pas encore eu l'occasion de faire sentir leur action. D'autre part, cette première expérience est d'autant moins concluante que les anciens députés se sont imposés presque partout et n'ont abandonné que les sièges assurés par la nouvelle législation aux partis adverses. Sur 152 membres que compte la Chambre actuelle, 82 faisaient partie de la précédente assemblée, 12 sont d'anciens députés ramenés à la vie parlementaire, quelques autres sortaient du Sénat. Certains anti-proportionnalistes ont fait grand état de la disparition de quelques membres éminents de la droite ; mais ce sont là des incidents qui ne sont nulle-

ment imputables à la représentation proportionnelle. Pour tel d'entre eux l'instauration d'un nouveau régime électoral semble n'avoir été que l'occasion attendue d'une retraite désirée. D'autres se sont retirés parce qu'ils n'ont point voulu se mêler aux intrigues que suscitait entre les députés sortants la nécessité de faire le sacrifice d'un ou de plusieurs mandats au profit des adversaires : c'est là un fait passager qui ne se produira plus. D'ailleurs, les uns sont passés au Sénat ; les autres ont refusé d'accepter les sièges qu'on leur offrait dans d'autres circonscriptions. Il est facile de montrer ainsi les pertes que subit tel ou tel parti et de laisser comprendre que ces hommes éminents et expérimentés ne sont point remplacés. Il est bien certain en effet que les nouveaux venus, quelle que soit leur valeur, n'auront jamais de prime abord l'autorité, la réputation, le prestige qu'avaient acquis les anciens chefs parlementaires.

La vraie question qui se pose est celle de savoir si les nouveaux venus d'aujourd'hui sont ou non supérieurs à ceux qu'amenait depuis dix ou vingt ans chaque nouvelle élection. Et à celle-ci nous n'hésitons pas à donner une réponse affirmative. Sur les bancs de la droite, comme sur ceux de la gauche libérale, — nous ne parlons pas de la gauche socialiste qui a reparu à peu près telle qu'elle était sortie de la Chambre précédente — nous comptons nombre d'hommes qui, au barreau dans la presse, le professorat ou la politique, ont acquis une réputation méritée. Sans vouloir citer ici aucun nom, nous pouvons dire que nous remarquons dans la série des députés qui vont faire leurs débuts dans la carrière parlementaire, plusieurs orateurs dont l'éloquence chaude, nerveuse ou brillante relèvera l'éclat des débats, plusieurs juristes qui, apporteront dans les travaux législatifs le secours de leur pensée vigoureuse et sûre, de leur parole claire et précise. Il nous semble, d'ailleurs, que les partis sentiront de plus en plus la nécessité de confier les mandats politiques à des hommes de haute capacité. Ils n'auront plus à rechercher avant tout le candidat riche et populaire dont le nom peut attirer les voix de quelques électeurs douteux et assurer le succès. Ils ne devront plus subir la pression des politiciens ambitieux et intrigants, réclamant un mandat sous la menace d'une défection

qui aurait provoqué un désastre complet sous le régime majoritaire. Ce sont là des éléments qui ne pèseront plus que d'un poids bien léger dans la balance électorale. Mais ce qui importera dorénavant aux partis qui trouveront toujours devant eux au Parlement des adversaires de force presque égale, c'est de choisir des hommes capables de défendre avec talent leur cause devant les Chambres et devant le pays et qui apportent à cette défense l'autorité de leur prestige personnel.

Ainsi nous pouvons conclure que la dernière réforme introduite dans le régime électoral belge, rendue nécessaire par la situation politique du pays, a été adroitement et prudemment combinée et qu'elle a subi victorieusement l'épreuve d'une première application.

L. Dupriez,

Professeur de droit public comparé à l'Université de Louvain.

BIBLIOGRAPHIE

I. — PRINCIPALES BROCHURES DE PROPAGANDE

A. En faveur de la R. P.

Victor d'Hondt. — *La représentation proportionnelle des partis*, par un électeur. Gand, 1878.

Alphonse Deschamps. — *La démocratie et la réforme électorale par la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1881.

Victor d'Hondt. — *Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle*, Gand, 1882.

Eudore Pirmez. — *La représentation vraie*, Bruxelles, 1888.

Jean Mommaert. — *La représentation vraie et la révision*, Bruxelles, 1891.

H. Limpens. — *La représentation vraie ou réelle*, Gand, 1893.

Jules Van den Heuvel. — *De la révision de la Constitution belge* (chapitre IV), Bruxelles, 1892.

Jean Mommaert. — *La sincérité du régime représentatif en Belgique*, Bruxelles, 1894.

Jules Van den Heuvel. — *Contre la généralisation du scrutin uninominal*, Gand 1899.

La représentation proportionnelle. — Organe de l'association réformiste. — Journal hebdomadaire, 1882. Revue mensuelle, 1883-1896.

B. Contre la représentation proportionnelle.

Arthur d'Hoffschmidt. — *Effets nuisibles de la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1891.

— *La représentation proportionnelle et la révision de la Constitution*, Bruxelles, 1893.

Charles Woeste. — *Une expérience de la représentation proportionnelle*, Bruxelles, 1895.

II. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES

A. Proposition de loi déposée par M. Jules de Smedt de Borman à la Chambre des représentants, le 26 décembre 1887.

1. Exposé de la proposition par l'auteur à la séance du 24 janvier 1888, *Annales parlementaires. Chambre, 1887-88*, p. 419.
2. Discussion sur la prise en considération, id., pp. 422-426.
3. Rapport de M. Begerem, *Documents parlementaires, Chambre, 1890-91*, pp. 162-164.

B. Projet de loi déposé par M. Beernaert à la Chambre des représentants, le 6 mars 1894.

1. Exposé des motifs et projet de loi, *Documents parlementaires. Chambre, 1893-94*, pp. 178-191. Le projet ayant été rejeté par la majorité des membres présents à la réunion des sections, M. Beernaert abandonne le pouvoir et retire son projet. Celui-ci est repris par M. Féron avec quelques amendements.
2. Rapport de M. Delbeke, *Documents parlementaires. Chambre, 1893-94*, pp. 201-206.
3. Discussions à la Chambre les 15, 16, 17 et 18 mai 1894. *Annales parlementaires. Chambre, 1893-94*, pp. 1408-1421, 1429-1458, 1463-1481, 1491-1498, 1500-1514.

C. Projet de loi déposé par le gouvernement à la Chambre des représentants. en 1895, appliquant en partie la R. P. aux élections communales.

1. Exposé des motifs et projet de loi, *Documents parlementaires. Chambre, 1894-95*, pp. 307-317, 472-505.
2. Rapport de M. Ligy, *Documents parlementaires. Chambre, 1894-95*, pp.338-373.
3. Discussions à la Chambre les 24, 26, 27, 28 août 1895, *Annales parlementaires. Chambre, 1894-95*, pp. 2821-2837, 2840-2862, 2897-2901, 2917-2924.
4. Rapport au Sénat de M. Surmont de Volksberghe, *Documents parlementaires. Sénat, 1894-95*, pp. 44-46.
5. Discussion au Sénat le 6 septembre 1895, *Annales parlementaires. Sénat, 1894-95*, pp. 750-757.

D. Projet de loi déposé par le gouvernement (Ministère Van den Peereboom) à la Chambre des représentants le 19 avril 1899 appliquant partiellement la R. P. aux élections législatives.

1. Exposé des motifs et projet de loi, *Documents parlementaires. Chambre, 1898-99*, pp. 279-283.
2. Rapport de M. de Trooz, *Documents parlementaires. Chambre, 1898-99*, pp. 309-338.

E. Projet de loi déposé à la Chambre par le gouvernement (Ministère de Smet de Naeyer), le 8 août 1899 et appliquant intégralement la R. P. aux élections législatives.

1. Exposé des motifs et texte du projet de loi, *Documents parlementaires. Chambre, 1898-99*, pp. 462-469.
2. Rapport à la Chambre de M. de Jaer, *Documents parlementaires. Chambre, 1898-99*, pp. 489-498.
3. Discussions à la Chambre, les 12, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 26, 27, 28, 29 septembre, 4, 5, 6, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 26, 27, 31 octobre, 7, 8, 9, 10 novembre, *Annales parlementaires. Chambre 1898-99*, pp. 2543-2600, 2605-2645, 2648-2678, 2693-2702, 2727-2754, 2766-2819, 2824-2879, 2883-2895, 2903-2955. — Discussions à la Chambre les 16, 17, 21, 24 novembre, *Annales parlementaires. Chambre, 1899-1900*, pp. 6-61.
4. Rapport au Sénat de M. Léger, *Documents parlementaires. Sénat, 1899-1900*, pp. 7-73.

5. Discussions au Sénat, les 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22 décembre, *Annales parlementaires. Sénat, 1899-1900*, pp. 37-61, 70-153.

III. — PUBLICATIONS RELATIVES A LA LOI DU 29 DÉCEMBRE 1899

A. Textes et publications officielles :

ALFRED DELCROIX. *Recueil des lois électorales belges, coordonnées et annotées*, Bruxelles, 1900.

Instructions à Messieurs les Présidents des bureaux électoraux. Publication du Ministère de l'Intérieur et de l'Instruction publique, Bruxelles, 1900.

B. Exposés et commentaires de la loi :

JEAN MOMMAERT. *Le Mécanisme de la représentation proportionnelle*, d'après la loi du 29 décembre 1899, avec le discours prononcé au Sénat le 21 décembre 1899 par M. Van den Heuvel, ministre de la justice. Bruxelles, 1900.

ALFRED DELCROIX. *Commentaire de la loi du 29 décembre 1899*. Bruxelles, 1900.

C. Etudes historiques et critiques :

Comte GOBLET D'ALVIELLA. *La représentation proportionnelle en Belgique. Histoire d'une réforme*, Bruxelles, 1900.

EDOUARD VAN DER SMISSEN. *La représentation proportionnelle en Belgique et les élections générales de mai 1900*. Extrait des Annales des Sciences politiques.

Annexe II

CODE ÉLECTORAL. — ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

TITRE XI

Représentation proportionnelle (Loi du 29 décembre 1899).

Art. 253. L'élection législative se fait en un seul tour de scrutin.

Lorsqu'il n'y a qu'un seul membre à élire, le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix est élu.

Lorsqu'il y a plus d'un membre à élire pour l'une des deux Chambres, l'élection se fait conformément aux dispositions du présent code, sauf les modifications résultant des articles 254 à 267 ci-après :

Art. 254. Lors de la présentation des candidats aux mandats de représentant ou de sénateur, réglée par l'article 164, il peut être présenté en même temps que ceux-ci et dans les mêmes formes des candidats suppléants. Leur présentation doit, à peine de nullité, être faite dans l'acte même de présentation des candidats aux mandats effectifs, et l'acte doit classer séparément les candidats des deux catégories, présentés ensemble, en spécifiant celles-ci.

Le nombre des candidats à la suppléance ne peut excéder celui des candidats aux mandats effectifs présentés dans le même acte, ni excéder le maximum de quatre. Toutefois, ce maximum est porté à cinq si la liste comprend sept, huit ou neuf candidats aux mandats effectifs, à six, si elle en comprend davantage.

L'acte de présentation des candidats titulaires et suppléants indique l'ordre dans lequel ces candidats sont présentés dans chacune des deux catégories.

Un électeur ne peut signer plus d'un acte de présentation de candidats pour la même élection. L'électeur qui contrevient à cette interdiction est passible des peines édictées à l'article 215 du présent code.

Art. 255. Les candidats et les électeurs qui ont fait la remise des actes de présentation de candidats sont admis à prendre connaissance, sans déplacement,

de tous les actes de présentation qui ont été déposés, et à adresser par écrit leurs observations au bureau principal.

Ce droit s'exerce dans le délai fixé pour la remise des actes de présentation ; il s'exerce encore pendant les deux heures qui suivent l'expiration de ce délai et le lendemain de 1 à 4 heures.

Le bureau principal arrête provisoirement la liste des candidats après la deuxième heure qui suit l'expiration du délai fixé pour les présentations de candidats. Il arrête définitivement cette liste le lendemain de l'expiration du terme fixé pour les réclamations.

Art. 256. Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection, mais il peut être présenté à la fois comme titulaire et comme suppléant dans la même liste.

Nul ne peut être candidat en même temps dans plus d'un collège électoral. Toutefois, on peut être à la fois candidat titulaire pour l'une des deux Chambres et candidat suppléant pour l'autre.

Le candidat acceptant qui contrevient à l'une des interdictions indiquées dans les deux alinéas précédents est passible des peines édictées à l'article 215. Son nom est rayé de toutes les listes où il figure. Pour assurer cette radiation, le président du collège électoral, le jour même de l'arrêt de la liste des candidats, fait connaître les noms et prénoms de ceux-ci par voie télégraphique au ministre de l'intérieur qui lui signalera, le cas échéant, les candidatures multiples.

Art. 257. Lorsqu'il n'est présenté qu'une seule liste, si le nombre des candidats titulaires correspond au nombre des mandats effectifs, ces candidats sont proclamés élus par le bureau principal sans autre formalité. Les candidats à la suppléance sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite, dans l'ordre suivant lequel ils figurent dans l'acte de présentation.

Si, dans le même cas, le nombre des candidats titulaires est inférieur au nombre des mandats effectifs, sont proclamés élus les candidats effectifs, et subsidiairement, à concurrence du nombre des sièges qui resteraient à conférer, les candidats à la suppléance qui figurent les premiers dans l'acte de présentation. Les autres candidats sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant et ainsi de suite, dans l'ordre suivant lequel ils figurent dans l'acte de présentation.

Lorsque plusieurs listes sont régulièrement présentées, si le nombre des candidats effectifs et suppléants ne dépasse pas celui des mandats effectifs à conférer, ces candidats sont proclamés élus titulaires par le bureau principal sans autre formalité.

Si le nombre des candidats effectifs et suppléants est supérieur à celui des mandats effectifs à conférer, il y a lieu aux opérations électorales déterminées dans les articles suivants.

Art. 258. Toutes les listes sont classées dans le bulletin de vote conformément à un ordre déterminé par le tirage au sort ; les dernières colonnes sont réservées aux candidats présentés isolément, avec ou sans suppléants.

Les noms des candidats aux places de suppléants sont portés selon l'ordre des présentations dans la colonne réservée à la liste à laquelle ils appartiennent, à la suite des noms des candidats aux places de titulaires, également inscrits dans l'ordre des présentations, et sont précédés de la mention « suppléants ». Une case pour le vote est placée en regard du nom de chacun des candidats titulaires et suppléants.

Le tout conformément au modèle II.

Art. 259. L'électeur ne peut émettre qu'un seul vote pour l'attribution des mandats effectifs et un seul vote pour la suppléance.

S'il adhère à l'ordre de présentation des candidats, titulaires et suppléants,

de la liste qui a son appui, il marque son vote dans la case placée en tête de cette liste.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats titulaires et veut modifier l'ordre de présentation des suppléants, il donne un vote nominatif à un suppléant de la liste.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats suppléants et veut modifier l'ordre de présentation des titulaires, il donne un vote nominatif au titulaire de son choix.

S'il n'adhère enfin à l'ordre de présentation ni pour les titulaires ni pour les suppléants, et veut modifier cet ordre, il marque un vote nominatif pour un titulaire et un vote nominatif pour un suppléant appartenant à la même liste.

Le vote nominatif se marque dans la case placée à la suite du nom du candidat, titulaire ou suppléant, à qui l'électeur entend donner sa voix.

Art. 260. Le tableau visé à l'article 186 mentionne pour chacune des listes, classées dans l'ordre de leurs numéros, le nombre des votes de liste et le nombre des suffrages nominatifs obtenus par chaque candidat.

Les votes de liste comprennent les votes marqués en tête des listes et les votes donnés uniquement à des suppléants, lesquels sont comptés à la fois comme votes de liste et comme votes individuels pour suppléants.

Art. 261. Sont nuls les bulletins qui contiennent plus d'un vote de liste ou qui contiennent, soit pour les mandats effectifs, soit pour la suppléance, plus d'un suffrage nominatif. Sont également nuls les bulletins dans lesquels l'électeur a marqué à la fois un vote en tête d'une liste et à côté du nom d'un candidat, titulaire ou suppléant, ou dans lesquels il a voté à la fois pour un titulaire d'une liste et un suppléant d'une autre liste.

Art. 262. Le total des bulletins valables favorables à une liste, soit qu'ils contiennent un vote de liste, soit qu'ils contiennent un vote nominatif, constitue le chiffre électoral de la liste.

Ce total est déterminé par l'addition des votes de liste et des votes nominatifs obtenus par les candidats titulaires.

Les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte.

Art. 263. Le bureau principal divise successivement par 1, 2, 3, 4, 5, etc., le chiffre électoral de chacune des listes et range les quotients dans l'ordre de leur importance jusqu'à concurrence d'un nombre total de quotients égal à celui des membres à élire. Le dernier quotient sert de diviseur électoral.

La répartition entre les listes s'opère en attribuant à chacune d'elles autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois ce diviseur, sauf application de l'article 264.

Si une liste obtient plus de sièges qu'elle ne porte de candidats, titulaires et suppléants, les sièges non attribués sont ajoutés à ceux revenant aux autres listes ; la répartition entre celles-ci se fait en poursuivant l'opération indiquée au premier alinéa, chaque quotient nouveau déterminant en faveur de la liste à laquelle il appartient, l'attribution d'un siège.

Art. 264. Lorsqu'un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué à celle qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé et, en cas de parité des chiffres électoraux, à la liste où figure le candidat dont l'élection est en cause qui a obtenu le plus de voix ou, subsidiairement, qui est le plus âgé.

Art. 265. Lorsque le nombre des candidats titulaires d'une liste est égal à celui des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus.

Lorsque ce nombre est supérieur, les sièges sont conférés aux candidats titulaires qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. En cas de parité, l'ordre de

la présentation prévaut. Préalablement à la désignation des élus, le bureau principal procède à l'attribution individuelle aux candidats titulaires des votes de listes favorables à l'ordre de présentation. Cette attribution se fait d'après un mode dévolutif. Les votes de liste sont ajoutés aux suffrages nominatifs obtenus par le premier candidat de la liste, à concurrence de ce qui est nécessaire pour parfaire le diviseur électoral ; l'excédent, s'il y en a, est attribué dans une mesure semblable au deuxième candidat ; et ainsi de suite jusqu'à ce que tous les votes de liste aient été attribués.

Lorsque le nombre des candidats titulaires d'une liste est inférieur à celui des sièges qui lui reviennent, ces candidats sont élus et les sièges en surplus sont conférés aux candidats suppléants qui arrivent les premiers dans l'ordre indiqué à l'article 266. A défaut de suppléants en nombre suffisant, la répartition de l'excédent est réglée conformément au dernier alinéa de l'article 263.

Art. 266. Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus, les candidats à la suppléance qui ont obtenu le plus grand nombre de voix ou, en cas de parité de voix, dans l'ordre d'inscription au bulletin de vote, sont déclarés 1er, 2e, 3e suppléant et ainsi de suite, sans que leur nombre puisse dépasser celui des titulaires élus.

Préalablement à leur désignation, le bureau principal procède à l'attribution individuelle des votes favorables à l'ordre de présentation des suppléants. Le nombre de ces votes s'établit en soustrayant du chiffre électoral de la liste le nombre des votes nominatifs donnés à ses candidats à la suppléance.

L'attribution des votes à répartir se fait suivant un mode dévolutif. Ils sont ajoutés aux votes nominatifs obtenus par le premier candidat suppléant jusqu'à concurrence de ce qui est nécessaire pour parfaire le diviseur électoral. L'excédent, s'il y en a, est attribué dans une mesure semblable au deuxième candidat suppléant et ainsi de suite dans l'ordre de présentation.

Aucune attribution ne se fait au profit des candidats qui sont présentés à la fois comme titulaires et comme suppléants et qui sont déjà désignés comme élus parmi les titulaires.

Art. 267. En cas de vacance par option, décès, démission ou autrement, si des candidats appartenant à la même liste que le membre à remplacer ont été, lors de l'élection de celui-ci, déclarés suppléants, le suppléant arrivant le premier en ordre utile entre en fonctions. Toutefois, préalablement à son installation comme représentant ou sénateur, la Chambre compétente procède à une vérification complémentaire de ses pouvoirs au point de vue exclusif de la conservation des conditions d'éligibilité.

Instructions pour l'électeur

1. — Les électeurs sont admis au vote de 8 heures du matin à 1 heure de l'après-midi. A l'ouverture du scrutin, ou au cours des opérations, le président peut, s'il le juge utile, faire procéder à un appel des électeurs dans l'ordre où ils sont inscrits sur la liste affichée en vertu de l'article 160 du Code électoral.

L'appel terminé, les électeurs qui n'ont pas répondu sont admis à voter jusqu'à 1 heure. Toutefois, tout électeur se trouvant avant 1 heure dans le local est encore admis à voter.

2. — L'électeur ne peut émettre, d'une part pour la Chambre des représentants, d'autre part pour le Sénat, qu'un seul vote pour l'attribution des mandats effectifs et un seul vote pour la suppléance.

3. — Lorsqu'il n'y a qu'un membre à élire, les noms des candidats aux mandats effectifs sont inscrits dans le bulletin à la suite les uns des autres sur une même ligne, dans l'ordre indiqué par le sort.

Lorsqu'il y a plus d'un membre à élire pour une même Chambre, les candidats qui se présentent ensemble sont portés dans une même colonne. Les noms des candidats aux mandats effectifs sont inscrits les premiers selon l'ordre des présentations et sont suivis, sous la mention « suppléants », des noms des candidats à la suppléance également classés dans l'ordre des présentations. Toutes les listes sont classées dans le bulletin de vote dans l'ordre indiqué par le sort. La dernière colonne est réservée aux candidats présentés isolément et à leurs suppléants.

4. — Si l'électeur adhère à l'ordre de présentation des candidats titulaires et suppléants de la liste qui a son appui, il noircit, au moyen du crayon mis à sa disposition, le point clair central de la case placée en tête de cette liste.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats titulaires, et veut modifier l'ordre de présentation des suppléants, il donne un vote nominatif en noircissant, au moyen du crayon mis à sa disposition, le point clair central de la case placée à la suite du nom du candidat pour lequel il vote.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats suppléants, et veut modifier l'ordre de présentation des titulaires, il donne un vote nominatif au titulaire de son choix.

S'il n'adhère enfin à l'ordre de présentation ni pour les titulaires ni pour les suppléants et veut modifier cet ordre, il marque un vote nominatif pour un titulaire et un vote nominatif pour un suppléant appartenant à la même liste.

Lorsqu'il n'y a qu'un membre à élire ou lorsque l'électeur veut donner son suffrage à un candidat isolé à qui le bulletin n'assigne aucun suppléant, il vote conformément au premier alinéa.

Le chiffre électoral d'une liste est le nombre des bulletins valables favorables à cette liste, soit qu'ils contiennent un vote de liste, soit qu'ils contiennent un vote nominatif.

5. — L'électeur, sur remise de sa lettre de convocation, reçoit des mains du président un, deux ou trois bulletins, suivant le nombre de votes qui lui est attribué. Après avoir arrêté son vote, il lui montre ses bulletins pliés en quatre à angles droits avec le timbre de l'extérieur, et les dépose dans l'urne, après avoir fait estampiller sa lettre de convocation par le président ou par l'assesseur délégué, puis il sort de la salle.

En cas d'élection simultanée pour les deux Chambres législatives, l'électeur sénatorial reçoit, en outre, un nombre de bulletins pour l'élection sénatoriale. Il les dépose dans l'urne destinée à les recevoir, après accomplissement des mêmes formalités.

6. — L'électeur ne peut s'arrêter dans le compartiment isoloir que pendant le temps nécessaire pour former son bulletin.

7. — Sont nuls : 1° tous les bulletins autres que ceux qui ont été remis par le président au moment de voter ; 2° ces bulletins mêmes : *a*) si l'électeur n'y a marqué aucun vote ; s'il y a marqué plus d'un nom, soit pour les mandats effectifs, soit pour la suppléance ; s'il a marqué plus d'un vote de liste ; s'il a marqué, en même temps, un vote en tête d'une liste et un vote nominatif, ou s'il a marqué un vote à la fois pour un titulaire d'une liste et pour un suppléant d'une autre liste ; *b*) si les formes et dimensions en ont été altérées ou s'ils contiennent à l'intérieur un papier ou un objet quelconque ; *c*) si une rature, un signe ou une marque non autorisée par la loi peut rendre l'auteur du bulletin reconnaissable.

8. — Celui qui vote sans en avoir le droit ou qui vote pour autrui est punissable.

Tableau de répartition des Représentants et des Sénateurs.

Province d'Anvers.

18 représentants, 9 sénateurs.

Arrondissement d'Anvers : 11 représentants, 5 sénateurs.
Arrondissement de Malines : 4 représentants.
Arrondissement de Turnhout : 3 représentants.
Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 4 sénateurs. Le bureau principal est établi à Malines.

Province de Brabant.

28 représentants, 14 sénateurs.

Arrondissement de Bruxelles : 18 représentants, 9 sénateurs,
Arrondissement de Louvain : 6 représentants, 3 sénateurs.
Arrondissement de Nivelles : 4 représentants, 2 sénateurs.

Province de Flandre occidentale.

18 représentants, 9 sénateurs.

Arrondissement de Bruges : 3 représentants, 2 sénateurs.
Arrondissement de Furnes-Dixmude-Ostende : 4 représentants, 2 sénateurs.
Le bureau principal est établi à Furnes.
Arrondissement de Roulers-Thielt : 4 représentants, 2 sénateurs.
Le bureau principal est établi à Roulers.
Arrondissement de Courtrai : 4 représentants.
Arrondissement d'Ypres : 3 représentants.
Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 3 sénateurs. Le bureau principal est établi à Courtrai.

Province de Flandre orientale.

24 représentants, 12 sénateurs.

Arrondissement de Gand-Eecloo : 10 représentants, 5 sénateurs.
Le bureau principal est établi à Gand.
Arrondissement de Saint-Nicolas : 4 représentants.
Arrondissement de Termonde : 3 représentants.
Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 4 sénateurs. Le bureau principal est établi à Termonde.
Arrondissement d'Alost : 4 représentants.
Arrondissement d'Audenarde : 3 représentants.
Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 3 sénateurs. Le bureau principal est établi à Audenarde.

Province de Hainaut.

26 représentants, 13 sénateurs.

Arrondissement de Mons : 6 représentants.
Arrondissement de Soignies : 3 représentants.
Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 5 sénateurs. Le bureau principal est établi à Mons.
Arrondissement de Tournai-Ath : 6 représentants, 3 sénateurs.
Le bureau principal est établi à Tournai.
Arrondissement de Charleroi : 8 représentants.
Arrondissement de Thuin : 3 représentants.
Ces deux derniers arrondissements éliront ensemble 5 sénateurs. Le bureau principal est établi à Charleroi.

PROVINCE DE LIÈGE.

19 représentants, 9 sénateurs.

Arrondissement de Liège : 11 représentants, 5 sénateurs.
Arrondissement de Huy-Waremme : 4 représentants, 2 sénateurs.
Le bureau principal est établi à Huy.
Arrondissement de Verviers : 4 représentants, 2 sénateurs.

PROVINCE DE LIMBOURG.

6 représentants, 3 sénateurs.

Arrondissement de Hasselt : 3 représentants.
Arrondissement de Tongres-Maeseyck : 3 représentants.
Le bureau principal est établi à Tongres.
Les arrondissements de Hasselt et Tongres-Maeseyck éliront ensemble 3 sénateurs. Le bureau principal est établi à Hasselt.

PROVINCE DE LUXEMBOURG.

5 représentants, 3 sénateurs.

Arrondissement d'Arlon-Marché-Bastogne : 3 représentants.
Le bureau principal est établi à Arlon.
Arrondissement de Neufchâteau-Virton : 2 représentants.
Le bureau principal est établi à Neufchâteau.
Les arrondissements d'Arlon-Marche-Bastogne et de Neufchâteau-Virton éliront ensemble 3 sénateurs. Le bureau principal est établi à Arlon.

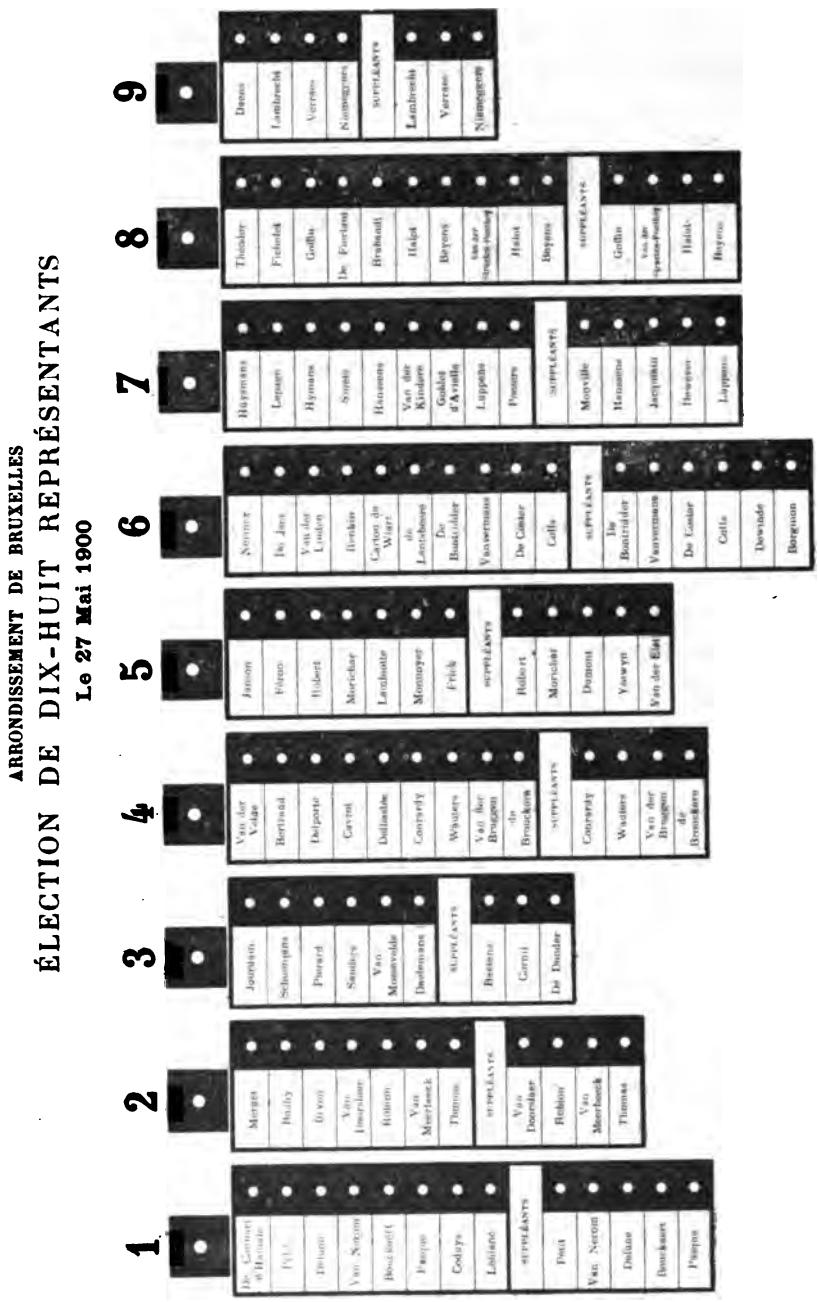
PROVINCE DE NAMUR.

8 représentants, 4 sénateurs.

Arrondissement de Namur : 4 représentants.
Arrondissement de Dinant-Philippeville : 4 représentants.
Le bureau principal est établi à Dinant.
Les arrondissements de Namur et de Dinant-Philippeville éliront ensemble 4 sénateurs. Le bureau principal est établi à Namur.

Annexe III

Fac-simile du bulletin de vote



Annexe IIIa

TABLEAU A TRANSMETTRE AU BUREAU PRINCIPAL

COLLÈGE ÉLECTORAL
de l'arrondissement de...

CANTON ÉLECTORAL DE..

Bureau de dépouillement
N°.....

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES
du 190

Résultat du dépouillement des bulletins reçus dans les bureaux n^os ..... et .....

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

	N^os d'ordre.	*Liste 1.* Total des votes de liste.....	*Liste 2.* Total des votes de liste.....	*Liste 3.* Total des votes de liste.....	Etc.
1° Votes de liste.					
2° Votes nominatifs pour les candidats titulaires.	1	M...	M...	M...	
	2	M...	M...	M...	
	3	M...	M...	M...	
	4	M...	M...	M...	
	5	M...		M...	
	etc.				
3° Votes nominatifs pour les candidats à la suppléance.	1	M...	M...	M...	
	2	M...	M...	M...	
	3	M...	M...		
	etc.				

SÉNAT

	N^os d'ordre.	*Liste 1.* Total des votes de liste.....	*Liste 2.* Total des votes de liste.....	*Liste 3.* Total des votes de liste.....	Etc.
1° Votes de liste.					
2° Votes nominatifs pour les candidats titulaires.	1	M...	M...	M...	
	2	M...	M...	M...	
	3	M...		M...	
	4	M...			
	etc.				
3° Votes nominatifs pour les candidats à la suppléance.	1	M...	M...	M...	
	2	M...		M...	
	3	M...			
	etc.				

Annexe IVb

TABLEAU INSÉRÉ AU PROCÈS-VERBAL

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS

Bulletins trouvés dans les urnes ..... — Bulletins blancs ou nuls .....
Bulletins valables .....

Répartition des votes valables.

1° Votes de liste. « Les votes de liste comprennent les votes marqués en tête des listes (alinéa 2 de l'article 259) et les votes donnés *uniquement* à des suppléants (alinéa 3 de l'article 259), lesquels sont de la liste et comme votes comptés à la fois comme votes individuels pour les suppléants.» (*Code électoral, article 260, alinéa 2.*)		*Liste 1.* — 1° Votes en tête.... 2° Votes *uniquement* pour un suppléant. — Total..	*Liste 2.* — 1° Votes en tête.... 2° Votes *uniquement* pour un suppléant. — Total..	*Liste 3.* — 1° Votes en tête.... 2° Votes *uniquement* pour un suppléant. — Total..	Etc.
	Nos d'ordre —				
2° Votes nominatifs pour les candidats titulaires.	1	M...	M...	M...	
	2	M...	M...	M...	
	3	M...	M...	M...	
	4	M...	M...	M...	
	5	M...		M...	
	etc.				
3° Votes nominatifs pour les candidats à la suppléance.	1	M...	M...	M...	
	2	M...	M...	M...	
	3	M...	M...		
	etc.				

Annexe IVc **TABLEAU**

Election de .... Représentants. Le 27 mai 1900. — Arrondi

NOMS DES CANDIDATS la liste 1.	Bulletins ne contenant de votes que pour la suppléance.	20	40	60	80	100	120	140	160	180	200
TITULAIRES											
Colin.....	—										
Delval, Jean...	—										
Uyterelst.....	—										
Mabille	—										
Nelson	—										
Nich.....	—										
Pepin.....	—										
Geirts.....	—										
Van Loy.....	—										
Delval, Pierre..	—										
Varmon	—										
SUPPLÉANTS											
Ducange.....	230										
Xhoffer.....	180										
Jacques.....	27										
Nelson	112										
Nick.....	170										

ES NOMINATIFS

ral de .... Canton de .... Bureau de dépouillement N°

260	280	300	320	340	360	380	400	420	440	460	480	500	TOTAUX

SÉPARATION DES POUVOIRS

ET

SÉPARATION DES FONCTIONS [1]

(5e *Article*)

Sommaire. — XII. Que la nécessité d'une décision ministérielle ou administrative préalable aux recours devant le Conseil d'Etat, est une application persistante du système du ministre-juge. — XIII. Loi du 17 juillet 1900. — XIV. Rectifications à notre 4e article.

XII

Nous voudrions démontrer qu'en dehors de l'hypothèse où l'on considère les ministres comme des juges de première instance auxquels, en cette qualité, doivent être soumis tous les procès de la compétence du Conseil d'Etat pour lesquels la loi n'a pas expressément désigné un autre tribunal de premier degré, rien ne peut justifier la nécessité, actuellement imposée au plaideur dont le droit est violé, de s'adresser au ministre et d'en obtenir une décision avant d'aller au Conseil d'Etat.

Etablissons d'abord que cette nécessité d'une décision préalable du ministre ne s'applique qu'à un seul tribunal, le Conseil d'Etat.

Un dommage aux propriétés est causé par le domaine privé de l'Etat : par exemple, un dommage aux champs par les sangliers d'une forêt domaniale (2) : les tribunaux judiciaires sont compétents, la victime du dommage pourra réclamer directement devant eux. Un dommage aux propriétés est causé par l'exécution d'un travail public : le Conseil de préfecture est compétent (loi 28 pluviôse an VIII, art. 4), la victime du dommage pourra réclamer directement devant lui. Un dom-

(1) V. les précédents articles, nos mars-avril, mai-juin, juillet-août, septembre-octobre 1900.

(2) Cass., 16 avril 1883, D. 84. 1. 301.

mage aux propriétés est causé par l'exécution des tiers dans un polygone militaire : c'est le Conseil d'Etat qui est compétent ; par suite, la victime du dommage ne pourra réclamer devant lui que si elle a préalablement soumis sa demande au ministre de la guerre (1).

Le locataire d'une chasse dans une forêt de l'Etat prétend que son contrat est violé par l'Etat : comme ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents, il pourra leur déférer directement la violation de droit dont il se plaint (2). Un entrepreneur de travaux publics prétend que son contrat est violé par l'Etat : comme c'est le Conseil de préfecture qui est compétent, il pourra lui déférer directement la violation de droit dont il se plaint (3). Un entrepreneur de fournitures prétend que son contrat est violé par l'Etat : comme, aux termes

(1) C. d'Etat, 21 mars 1879, *Mercier* ; 25 mars 1892, *Viard* ; 19 janvier 1894, *de Pins* ; C. d'Etat, 26 décembre 1879, *Carlier et Lefèvre, c. l'Etat*. Il s'agissait d'une demande tendant à faire déclarer l'Etat responsable de la faute commise par un éclusier qui, en négligeant d'ouvrir un barrage, avait déterminé l'innondation d'une usine à un moment de crue. Le Conseil d'Etat prononce que cette demande ne rentre pas dans les actions en indemnité se rattachant à l'exécution des travaux publics et dont il appartient au Conseil de préfecture de connaître, il ajoute : « Il n'appartenait qu'au ministre des travaux publics d'y statuer sauf recours au Conseil d'Etat ». Cet arrêt établit à la fois que la décision du ministre n'est pas nécessaire devant le Conseil de préfecture et qu'elle l'est devant le Conseil d'Etat.

(2) Tr. Confl. 29 nov. 1884, *Jacquinot c. l'Etat*. J. était adjudicataire du droit de chasse dans une forêt de l'Etat, il se prétendait troublé dans sa jouissance par suite des manœuvres militaires et exercices de tir opérés dans la forêt, il demandait aux tribunaux judiciaires résiliation de son bail ou au moins réduction de la redevance annuelle. L'administration revendiquait la cause pour les tribunaux administratifs. Le tribunal des conflits a attribué compétence aux tribunaux judiciaires. Tout le monde convenait que si J. n'avait pas agi comme locataire et en vertu d'un bail, c'est au ministre de la guerre avec recours au conseil d'Etat qu'il aurait dû s'adresser ; sur ce dernier point d'ailleurs, il y a une jurisprudence constante. On pourra voir aussi comme marquant bien l'opposition entre les tribunaux judiciaires et le Conseil d'Etat sur cette question de nécessité d'une décision préalable du ministre, un arrêt du Conseil d'Etat sur conflit, du 7 décembre 1844, *Finot*. Cet arrêt prononce « que, d'après les lois sur la liquidation de la dette publique, il appartient à l'autorité administrative (c'est-à-dire au ministre avec recours au Conseil d'Etat) de statuer sur la question de déchéance soulevée par l'arrêté de conflit ; mais qu'il y a lieu de reconnaître préalablement s'il existe une créance contre l'Etat au profit de F..; que l'autorité judiciaire est *seule* compétente pour prononcer sur cette dernière question », Cons. d'Etat, 11 mars 1898, *Lagauche*.

(3) M. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2e éd., t. II, p. 150, énumère les « contrats de l'Etat soumis *aux ministres* et au Conseil d'Etat :

du décret du 11 juin 1806, c'est le Conseil d'Etat qui est compétent, il devra d'abord s'adresser au ministre et en obtenir une décision avant d'aller devant le tribunal (1).

Nous ne croyons pas que ces solutions puissent être contestées en droit positif, ni qu'elles le soient (2). Dès lors nous disons : tout s'explique et tout est simple, si le ministre est juge de première instance et le Conseil d'Etat juge d'appel ; rien ne s'explique en cas contraire.

Lorsque les contrats de l'Etat *ne sont pas soumis* par un texte à *la juridiction des conseils de préfecture*, ils ressortissent de plein droit *aux ministres*, sauf recours au Conseil d'Etat. »

(1) C. d'Et., 13 juillet 1877, *Durieux* ; 24 avril 1881, *Courtin* ; 13 avril 1883, *Sanson* ; 21 novembre 1884, *Bassot* ; C. d'Et., 16 décembre 1887, *Cie Morelli*. Cf. un vieil arrêt, C. d'Et., 19 décembre 1838, *Delandine* : les choses se passent toujours comme au temps du ministre-juge.

(2) M. Hauriou prétend que la nécessité d'une décision administrative préalable s'applique aux conseils de préfecture comme au Conseil d'Etat (*Précis de droit administratif*, 4e éd., p. 283, note, et p. 322, note 1). Le Conseil d'Etat a déclaré maintes fois qu'aucune décision administrative n'est nécessaire pour former un recours devant les conseils de préfecture, et que, si une décision administrative a été rendue, soit d'office, soit à la demande de l'intéressé, sur une matière de leur compétence, elle n'a aucune valeur : C. d'Et.. 7 décembre 1850, *Labille* ; 10 janvier 1856, *Bellison* ; 30 novembre 1862, *Brunet* ; 18 décembre 1862, *Ployer* ; 22 janvier 1863, *Lenormand* ; 29 mai 1867 ; *Pont de Cournon* ; 14 mai 1875, *Duburguet* ; 18 mars 1877, *Chemin de fer de l'Est* ; 4 juin 1880, *Vigier*, 30 mai 1884, *Chambre de commerce de Brest* ; 8 février 1895, *Cie de Lyon* ; 22 mars 1895, *Société du canal de Pierrelatte*. La formule la plus ordinairement employée dans ces arrêts est que « la décision ministérielle attaquée ne fait pas obstacle à ce que la partie porte sa réclamation devant le Conseil de préfecture ». L'arrêt *Bellisson* et l'arrêt *Ployer* portent que « la décision du ministre ne constitue pas un *acte de juridiction* qui fasse obstacle à ce que le Conseil de préfecture connaisse etc...» : cela veut dire que la décision du ministre ne constitue par un acte d'autorité, qu'elle ne produit aucun effet de droit. Nous attribuons le même sens à ce *considérant* de l'arrêt *Labille* : « La décision attaquée ne constitue qu'un acte *d'instruction administrative* (!) qui ne peut être déféré au Conseil d'Etat par la voie contentieuse, et qui d'ailleurs ne fait pas obstacle à ce que L. fasse valoir ses prétentions devant les juges compétents ». Pour les actions de la compétence des tribunaux judiciaires, les arrêts du Conseil d'Etat, du 11 mars 1898, *Lagauche*, et du 23 décembre 1898, *Cie transatlantique*, contiennent des décisions analogues : le premier annule la décision du ministre pour *incompétence* ; le second la déclare sans valeur. Cette différence entre les recours de la compétence du Conseil d'Etat et les recours de la compétence des conseils de préfecture ou des tribunaux judiciaires explique seule pourquoi l'ancienne doctrine regardait le ministre comme un juge quand il statuait sur des réclamations qui devaient aboutir au Conseil d'Etat, et lui refusait la qualité de juge quand il statuait sur des réclamations qui devaient aboutir au conseil de préfecture ou aux tribunaux judiciaires. Il était impossible en ce dernier cas de voir dans la décision du ministre un acte de juridiction, puisque c'est un acte qui ne produit aucun effet.

Il ne paraît guère rationnel qu'une même matière contentieuse soit soumise ou non à la nécessité d'une décision préalable de l'autorité *administrative*, suivant qu'elle aboutira au Conseil d'Etat ou à un autre tribunal (1).

M. Romieu, examinant comme commissaire du gouvernement les conditions que doit présenter une demande de paiement adressée à l'administration pour interrompre le cours de la déchéance quinquennale (2), met à part la demande d'indemnité qui se rattache à la matière des travaux publics, et conseille avec raison au créancier de ne pas se contenter de démarches auprès de l'administration, mais de s'adresser à la justice : « *La demande d'indemnité a, en effet, un caractère contentieux :* le droit du créancier n'est pas établi ; et c'est au Conseil de préfecture, seul compétent, qu'il faut s'adresser pour le faire reconnaître. L'administration n'a point à répondre à la réclamation qui lui est adressée ; et, par suite, elle n'est point en faute si elle ne répond pas et se laisse attaquer en justice ». Cela nous semble très exact. Le créancier ayant le droit de s'adresser au tribunal aussi bien qu'à l'administration, on peut en conclure qu' « une réclamation adressée à l'administration ne suffira point pour empêcher la déchéance » si elle reste

(1) Nous avons fait ressortir cette bizarrerie par deux séries d'exemples; on pourrait en allonger la liste. Un particulier réclame une indemnité à l'Etat pour dommage causé à sa personne ; une décision prétendument *administrative* est *nécessaire* pour qu'il porte sa demande devant le Conseil d'Etat (C. d'Et. 2) février 1881, *Desvoyes* ; 11 mars 1881, *Lanciaux* ; etc...) ; la nécessité de cette décision *administrative* disparaît, si la réclamation est de la compétence des tribunaux judiciaires (Tr. Confl., 30 mai 1884, *Linas*), ou des conseils de préfecture (Tr. Confl., 24 décembre 1877, *Leclerc* ; 30 juin 1894, *Losser*). M. Laferrière, *op. cit.* t. II, p. 169, observa, à propos de l'arrêt *Leclerc*, que, par la mention intentionnelle de la loi de pluviôse an VIII, « le tribunal des conflits a voulu prévenir l'équivoque qui aurait pu subsister, s'il s'était borné à écarter la compétence judiciaire et à affirmer la compétence de l'autorité administrative, sans spécifier si elle appartenait au *ministre* ou au *Conseil de préfecture* ». L'Etat est responsable des valeurs déclarées, insérées dans une lettre confiée à la poste ; il est responsable aussi de la perte d'une simple lettre chargée. Dans le premier cas, l'action en responsabilité est portée devant les tribunaux civils en vertu de la loi du 4 juin 1859 : elle est recevable indépendamment d'une décision ministérielle. Dans le second cas, c'est au Conseil d'Etat à juger (C. d'Et. 6 août 1861, *Dekeister*, et jurisprudence constante depuis) : une décision préalable du ministre devient indispensable. Dira-t-on que la *matière contentieuse* varie d'un cas à l'autre ?

(2) Conclusions sous Cons. d'Etat., 12 juillet 1894, *héritiers Dufourcq* ; Leb., p. 21 et s.

sans réponse, et surtout si l'administration n'en donne même pas acte en délivrant « le bulletin de dépôt prévu ». Mais nous qui sommes dominé par d'autres préoccupations que l'interruption de la déchéance quinquennale, nous nous posons la question suivante : en quoi la demande d'indemnité qui se rattache à la matière des travaux publics est-elle plus contentieuse que les autres ? Pourquoi ce créancier peut-il s'adresser à la justice aussi bien qu'à l'administration, quand celle-ci s'abstient de lui répondre ? Uniquement parce que c'est le Conseil de préfecture qui est compétent. Il en est de même des créanciers pour lesquels les tribunaux judiciaires sont compétents. Il n'en est autrement que pour les créanciers qui ont la mauvaise fortune (mauvaise fortune à ce point de vue spécial) de ressortir au Conseil d'Etat. Ces derniers sont de beaucoup les plus nombreux ; car, en matière de dettes de l'Etat, la compétence du Conseil d'Etat est la règle, la compétence des autres tribunaux l'exception. Sans doute, en ce qui concerne la déchéance quinquennale, on regardera l'administration comme en faute de n'avoir pas répondu, et la déchéance comme interrompue par une demande qui ne pouvait pas être adressée à d'autres qu'à l'administration : à ce point de vue, le droit des créanciers sera sauf. Il pourra cependant rester en souffrance, si l'administration s'abstient de reconnaître et de dénier le droit du créancier, et si, comme le fait le Conseil d'Etat, on déclare la demande du créancier non recevable tant que l'administration n'y a pas préalablement statué : il pourra se produire ainsi des dénis de justice momentanés ou définitifs (1). Toute créance contre l'Etat est un droit. Ce droit devrait avoir la protection de la justice, non seulement quand l'administration refuse positivement de le reconnaître, mais encore quand l'administration oppose à la réclamation du créancier une inertie plus ou moins prolongée. Cette inertie est une atteinte au droit suffisante pour motiver un recours contentieux : il y a droit méconnu, droit en souffrance, que veut-on de plus ? L'affaire n'est-elle pas, de par les circonstances, suffisamment contentieuse ? Nous savons bien que la décision de justice obtenue ne dispensera pas le créancier de revenir devant

(1) Ces dénis de justice sont désormais prévenus par la loi du 17 juillet 1900 dont nous commenterons plus loin les dispositions.

l'administration et d'attendre le bon vouloir de celle-ci pour le paiement : ici nous sommes en présence d'une règle que le législateur lui-même ne pourrait changer sans porter atteinte au principe de la séparation des fonctions (1). Il n'en est pas moins vrai que le créancier dont le droit a été proclamé par la justice est dans une situation bien plus forte après qu'avant, soit que l'on considère l'effet moral qui en résultera sur l'administration même, soit que le créancier ait besoin de recourir au droit de pétition devant les Chambres. A ce point de vue, les créanciers qui ressortissent au Conseil de préfecture et aux tribunaux judiciaires sont privilégiés, et les créanciers qui ressortissent au Conseil d'Etat défavorisés, sans que nous en apercevions jusqu'ici aucune raison sérieuse.

M. Laferrière, dans la première édition de son admirable *Traité*, consacrait à la question qui nous occupe une page qui a complètement disparu de l'édition nouvelle : l'éminent auteur a donc renoncé à certains arguments anciens pour soutenir les solutions actuelles. Nous demandons la permission de citer cette page, non pas, est-il besoin de le dire, dans une pensée désobligeante ou mesquine, mais pour montrer combien le système est difficile à justifier d'après ses partisans eux-mêmes, et pour ne rien omettre de ce qui peut convaincre ceux que nous nous plaisons à appeler les maîtres de la science et de la jurisprudence.

C'est au chapitre des « Attributions des ministres en matière contentieuse », et à la fin du paragraphe sur la liquidation des dettes de l'Etat (2). — « Du cas où la demande du créancier reste sans réponse. — Les décisions ministérielles portant refus de liquider tout ou partie d'une créance réclamée à l'Etat peuvent toujours, depuis l'an VIII, être l'objet d'un recours contentieux. En est-il de même du silence gardé par le ministre qui a été saisi d'une réclamation ? Ce silence, que la loi interdit au juge sous peine de déni de justice, n'excède pas les pouvoirs légaux de l'administrateur. S'il se prolongeait outre mesure, soit par inertie des bureaux, soit par un parti pris de laisser la réclamation sans réponse, il serait profon-

(1) V. ce que nous disons de la liquidation des dettes de l'Etat, *Revue du droit public et de la science politique*, sept.-oct. 1900, p. 269 et s.

(2) T. I, p. 385.

dément regrettable au point de vue de la bonne administration, mais il ne pourrait donner lieu, dans l'état actuel de la législation, qu'à un recours devant le Parlement par voie de pétition, non à un recours contentieux. Il est, en effet, de principe que le juge, soit administratif soit judiciaire, ne peut contraindre un ministre ou tout autre administrateur à faire un acte ou à prendre une décision. A la vérité, le décret du 2 novembre 1864 a créé une fiction légale qui permet, dans certains cas, d'assimiler le silence du ministre, prolongé pendant quatre mois, au rejet de la réclamation, et de se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Mais cette utile fiction n'est admise que lorsque le ministre est saisi d'un recours contre la décision d'une autorité qui lui est subordonnée, non lorsqu'il est directement appelé à prononcer sur une réclamation. Si désirable que puisse être l'assimilation de ces deux cas, le Conseil d'Etat ne s'est pas cru permis de la faire en présence des termes limitatifs du décret de 1864. En effet, l'article 7 de ce décret dispose : « Lorsque les ministres statuent *sur des recours contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées*, leur décision doit intervenir dans le délai de quatre mois...; après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leurs réclamations comme rejetées et se pourvoir devant le Conseil d'Etat ». On le voit, il ne s'agit ici que des décisions que le ministre est appelé à rendre comme supérieur hiérarchique, à l'exclusion de celles qu'il a à prendre lui-même comme représentant de l'Etat ou liquidateur de ses dettes. Il y a entre les deux cas une différence essentielle, car dans l'hypothèse prévue par le décret de 1864 il existe une décision, celle de l'autorité inférieure, qui fournit, à défaut de décision ministérielle, l'élément d'un débat contentieux, tandis que dans l'autre cas cet élément n'existe pas. C'est pourquoi la jurisprudence du Conseil d'Etat a toujours refusé d'assimiler le silence du ministre à une décision de rejet quand il s'agit de matières sur lesquelles le ministre statue directement. Si des abus se produisaient, si le silence pouvait être attribué à un parti pris de refuser justice, ce serait au législateur d'aviser et d'étendre à ce cas l'article 7 du décret de 1864 ».

Inutile de faire remarquer qu'en statuant directement, sans

que le ministre ait prononcé, ou même sans qu'il ait été saisi, le Conseil d'Etat ne le contraindrait aucunement « à faire un acte ou à prendre une décision », pas plus que le Conseil de préfecture ou les tribunaux judiciaires ne le contraignent quand ils condamnent l'Etat en l'absence de décision préalable de l'autorité administrative, pas plus que le Conseil d'Etat lui-même ne contraint le ministre quand il condamne l'Etat à payer une dette que le ministre avait refusé de reconnaître. C'est dans ce dernier cas que la contrainte apparaîtrait, si contrainte il pouvait y avoir. N'insistons pas sur cet argument que M. Laferrière a voulu abandonner.

N'est-il pas bizarre que le Conseil d'Etat puisse condamner l'Etat à payer sa dette quand le ministre a refusé de la reconnaître, opposant ainsi formellement décision à décision, et qu'il ne puisse pas le condamner quand le ministre s'abstient ? Ce dernier acte paraît plutôt moins hardi contre l'administration. Mais, nous dit-on, l'élément d'un débat contentieux fait défaut : car cet élément ne peut être qu'une décision de l'autorité administrative niant le droit du créancier. C'est un argument que nous retrouverons ; car M. Laferrière y revient à un autre endroit. Nous n'y ferons ici que cette réponse : si, en l'absence d'une décision administrative, les éléments d'un débat contentieux font défaut, comment les conseils de préfecture et les tribunaux judiciaires peuvent-ils être saisis sans décision administrative préalable ? Faut-il faire une différence entre les éléments du débat contentieux suivant qu'on est devant ces tribunaux ou devant le Conseil d'Etat ? D'autre part, le législateur lui-même pourrait-il assimiler le silence du ministre à une décision, si vraiment la matière contentieuse résidait dans la décision de l'administration : c'est donc que le législateur pourrait autoriser un tribunal à statuer sans qu'il y eût matière contentieuse ! Non : la matière contentieuse existe par cela seul que le créancier a un droit qui se heurte à la mauvaise volonté de l'administration ; et c'est un singulier raisonnement que de lui dire : Si vous aviez un tout petit refus, vous pourriez vous adresser à la justice ; mais tant que votre débiteur se borne à ne pas vous répondre, vous ne pouvez prétendre que votre droit soit méconnu et vous en prévaloir pour demander aux tribunaux l'appui qu'ils ont mission de prêter aux créanciers non payés.

Pour prévenir les dénis de justice dont M. Laferrière prévoit et déplore la possibilité, l'intervention du législateur vient de se produire (loi du 17 juillet 1900). Elle n'était en aucune façon nécessaire (1). Il suffisait que le Conseil d'Etat cessât d'opposer à la demande du créancier une fin de non-recevoir tirée de ce que le ministre n'a pas été saisi et n'a pas statué. C'est la réforme qu'il a faite pour le cas de recours hiérarchique, où, depuis l'article 7 du décret du 2 novembre 1864, elle était beaucoup moins urgente. En 1864, la théorie du ministre-juge régnait encore à peu près sans conteste. On en était encore à penser que le Conseil d'Etat ne pouvait être saisi sans que le recours hiérarchique eût été exercé et sans que le ministre, comme juge, eût prononcé. Les auteurs du décret se rendirent compte que le ministre n'était pas un juge comme un autre; qu'il pouvait s'abstenir de statuer sans excéder ses pouvoirs légaux; qu'il pouvait en résulter une impossibilité pour les parties de se faire rendre justice. Ils disposèrent que le silence du ministre, au bout de quatre mois, équivaudrait à une décision de rejet; que, par suite, l'intéressé pourrait dès lors saisir un tribunal obligé de statuer, le Conseil d'Etat. Cette disposition est le premier aveu officiel que la juridiction ministérielle est une juridiction peu satisfaisante. C'est aussi le premier effort fait pour remédier à ses inconvénients. On y remédie, non pas en l'améliorant, mais en affranchissant partiellement les plaideurs. Ceux-ci ne sont pas dispensés de saisir le ministre, qui, ainsi, reste toujours pour eux la juridiction à laquelle ils doivent s'adresser d'abord. Mais quand le ministre s'est abstenu de statuer pendant quatre mois, ils sont dispensés d'attendre plus longtemps sa décision et peuvent saisir le tribunal supérieur, le Conseil d'Etat. Voilà l'économie de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864. Ce décret traite encore le ministre comme un juge : il faut qu'on le saisisse en première instance. Mais c'est un juge à inconvénients : la partie est dispensée d'attendre sa décision pendant plus de quatre mois. C'était une réforme fort utile au moment où elle fut faite; elle

(1) Du moins pour les cas sur lesquels nous avons raisonné jusqu'ici, où il s'agit de créanciers qui veulent poursuivre l'Etat en justice. Nous en verrons d'autres dans lesquels des textes exigent que le ministre soit saisi : ici une loi était nécessaire pour changer le droit antérieur.

devint inutile quelques années après par suite d'une réforme plus profonde qui, celle-ci, fut l'œuvre de la jurisprudence. que le ministre n'était pas un juge; que rien n'obligeait à le On se dit considérer comme tel. En effet, rien n'y obligeait : c'était une erreur spontanée, prolongée, qu'on avait commise. Les auteurs dn décret du 2 novembre 1864 l'avaient commise comme les autres, puisqu'ils regardaient la décision du ministre comme nécessaire, sauf au cas de silence prolongé pendant quatre mois. Seulement on peut dire que ce décret avait supposé l'erreur plutôt qu'il ne l'avait consacrée : il avait respecté l'état de choses existant, son œuvre s'était bornée à y apporter un correctif limité. Quand on se fut rendu compte que rien n'obligeait à considérer le ministre comme un juge, on en tira tout de suite la conséquence qu'il n'était pas nécessaire de le saisir et d'en attendre une décision. Cette conséquence est forcée. Obliger le plaideur, quand il y a déjà droit violé, matière contentieuse acquise, à saisir le ministre et à en obtenir, *ou même à en attendre* une décision, c'est faire du ministre un juge; et si l'on veut réellement retirer au ministre l'office de juge, il n'y a pas d'autre moyen que de dispenser les parties de lui *demander même* une décision. C'est ce qu'on a fait ici (1). Le Conseil d'Etat a admis que le particulier dont le droit était violé pouvait à volonté s'adresser au ministre par un recours hiérarchique, ou à lui-même par un recours contentieux (2). C'est ainsi que la disposition prise en 1864 pour empêcher les dénis de justice provenant du silence du ministre s'est trouvée frappée d'inutilité. Désormais le plaideur a mieux que de s'adresser au ministre et d'attendre quatre mois, il peut saisir le Conseil d'Etat tout de suite; car le Conseil d'Etat est devenu le *seul* tribunal à saisir. Malheureusement, en ce qui concerne les créanciers de l'Etat, qui n'avaient pas la ressource de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 (3),— ils l'ont maintenant en vertu de la loi

(1) C'est ce qu'on a refusé de faire en dehors du cas de recours hiérarchique, et c'est pourquoi l'on a beau dire : « Les plaideurs sont obligés de provoquer une décision du ministre, mais c'est une décision *administrative* », on se leurre, on prend des *mots* pour des *réalités*.

(2) C. d'Et., 11 août 1868, *Pétiaux* ; 7 avril 1869, *Ville de Nîmes* ; 16 janvier 1874, *Ville de Lyon* ; 24 juin 1881, *Bougard* ; etc...

(3) Le Conseil d'Etat avait parfaitement raison de ne pas le leur appliquer.

du 17 juillet 1900 (article 3), — on s'est refusé jusqu'ici à les dispenser de s'adresser à une juridiction qu'on prétend disparue. Le décret du 2 novembre 1864 (art. 7) est devenu inutile à ceux pour qui il avait été fait ; et le Conseil d'Etat a réformé la théorie du ministre-juge pour ceux seulement qui n'en avaient pas impérieusement besoin. Aujourd'hui, grâce à l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900, les créanciers de l'Etat se trouvent dans la même situation que celle faite par l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 aux particuliers qui avaient à exercer un recours hiérarchique : pour eux le ministre est toujours un juge, car il *faut* qu'ils le saisissent ; mais ils ne sont plus obligés d'attendre indéfiniment sa décision : quand le ministre s'est abstenu de statuer pendant quatre mois, ils ont le droit de saisir le Conseil d'Etat. La juridiction ministérielle est ainsi partiellement corrigée, et, dans certaines circonstances, presque supprimée ; elle subsiste toujours. Elle ne disparaîtra que le jour où l'on dispensera le plaideur de s'adresser au ministre. C'est une réforme qui peut se faire par voie de jurisprudence, comme celle qui a suivi le décret du 2 novembre 1864. Espérons qu'elle ne se fera pas plus attendre après la loi de 1900 que l'autre ne s'est fait attendre après le décret de 1864.

Si les créanciers de l'Etat qui ressortissent au Conseil d'Etat avaient été traités comme ceux qui ressortissent au Conseil de préfecture et aux tribunaux judiciaires, s'ils avaient pu le saisir avec la même liberté, la théorie de « l'Etat débiteur » aurait perdu ce qu'elle avait de troublant ; elle aurait été, pour ainsi dire, pacifiée. Elle se serait réduite à une question de compétence entre le Conseil d'Etat et les tribunaux judiciaires. Or, comme, aux yeux non prévenus, le Conseil d'Etat offre au moins autant de garantie en ces matières que les tribunaux judiciaires, on aurait vu sans préoccupations s'établir la règle que c'est le Conseil d'Etat qui, en principe, est compétent pour statuer sur les dettes de l'Etat. Mais, tant que la compétence du Conseil d'Etat a signifié : le créancier n'a pas le droit de s'adresser au tribunal avant que le ministre ait bien voulu *statuer*, il pouvait paraître grave à ceux même qui ont le plus confiance dans la juridiction du Conseil d'Etat de reconnaître sa compétence. Ces deux questions — question

de compétence, et question de droit à la justice ou d'exclusion de la justice — n'ont pas toujours été suffisamment distinguées par ceux qui traitent de « l'Etat débiteur » (1). Elles ne sont pas de même ordre, elles n'engagent pas les mêmes préoccupations (2).

La raison qui a empêché le Conseil d'Etat de considérer comme recevables les demandes formées en dehors du cas de recours hiérarchique, c'est que, en dehors de ce cas, c'est-à-dire en l'absence d'une décision administrative, on ne rencontre pas les éléments d'un débat contentieux, on n'est pas dans les conditions de formation du contentieux administratif. M. Laferrière développe cette idée dans une page que nous allons remettre sous les yeux du lecteur (3).

« Le Conseil d'Etat possède-t-il, en dehors des attributions que nous venons d'énumérer, une *juridiction ordinaire*, c'est-à-dire le droit de statuer sur les litiges administratifs auxquels la loi n'a pas assigné d'autre juge ? Cette question a été longtemps débattue ; elle est aujourd'hui résolue dans le sens de l'affirmative par la jurisprudence du Conseil d'Etat. Mais, pour apprécier la solution qui a prévalu et pour en déterminer la portée, il faut d'abord se garder d'une confusion entre la notion du juge ordinaire en matière administrative et en matière judiciaire. Devant les tribunaux judiciaires toute partie peut citer directement son adversaire et exposer *de plano* au juge ses prétentions et ses griefs ; on appelle juge ordi-

(1) V. notamment une thèse cependant distinguée : Mestre, *De l'autorité compétente pour déclarer l'Etat débiteur*, Paris, 1899, *passim*, spécialement p. 6 et suiv., 57 et suiv., p. 120.

(2) Ceux qui assimilent les tribunaux administratifs à l'autorité administrative (v. notre 4e article, *Revue du droit public et de la science politique*, sept.-octobre 1900, p. 240, 241 et note 1) prétendront que, le Conseil d'Etat statuant, c'est encore l'administration qui statue. Nous n'en croyons rien, pour notre compte. En tous cas, nous acceptons sans difficulté que l'administration statue sous cette forme ; nous n'admettons pas, au contraire, qu'elle statue par l'organe des ministres. Si la maxime que « les créances sur l'Etat ne peuvent être réglées qu'administrativement » est réduite à ce sens ; « c'est le Conseil d'Etat qui, en principe, est compétent pour statuer sur les dettes de l'Etat », nous n'y faisons pas la moindre objection. — L'habitude prise de confondre les tribunaux administratifs avec l'autorité administrative est ce qui a empêché de distinguer suffisamment les deux questions d'ordre si différent dont nous parlions tout à l'heure.

(3) T. I, 2e éd., p. 322.

naire celui qui peut apprécier toutes les demandes, quelles qu'elles soient, par cela seul que la loi n'en a pas déféré le jugement à une juridiction spéciale, qui n'est alors qu'un juge d'exception à l'égard du juge ordinaire : c'est ainsi que le tribunal civil d'arrondissement, juge ordinaire, a plénitude de juridiction dans toutes les affaires qui n'ont pas été attribuées aux tribunaux de commerce, aux juges de paix, ou à d'autres juridictions spéciales. Devant les tribunaux administratifs les parties ne sont pas admises, en général, à citer directement l'administration et à formuler *de plano* leurs réclamations contre elle. L'objet du débat contentieux est une décision préalablement prise par un administrateur et que la partie critique comme contraire à son droit. Cette décision est, en quelque sorte, la matière première du débat contentieux ; si elle n'existe pas, il faut que la partie la provoque afin de pouvoir la dénoncer au juge. Cela est d'ailleurs conforme à la notion même du contentieux administratif, qui naît d'une opposition entre l'action administrative manifestée par un acte de gestion ou de puissance publique, et le droit d'une partie qui se prétend lésée par cette action. L'expression de « juge ordinaire du contentieux administratif » doit donc être comprise comme si l'on disait : « juge ordinaire des décisions administratives qui donnent lieu à réclamation contentieuse. » Ainsi entendue, cette fonction juridictionnelle générale appartient au Conseil d'Etat, qui est le véritable juge des décisions administratives, — actes de gestion ou de puissance publique, — toutes les fois qu'une autre juridiction n'a pas reçu mission d'en connaître. Cette idée s'accorde d'ailleurs avec la disposition de la loi du 24 mai 1872 (art. 9), d'après laquelle le Conseil d'Etat « statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative. » La doctrine moderne a donc avec raison renoncé à l'idée antérieurement admise, d'après laquelle les ministres étaient considérés comme juges ordinaires, parce que l'on confondait avec une fonction juridictionnelle le droit qu'ils ont de prendre des décisions au nom de l'Etat et de réformer les actes de leurs subordonnés. » — M. Laferrière (1) revient à

(1) T. I, 2e éd., p. 462.

cette idée à propos des « attributions des ministres en matière contentieuse » : « Des cas où le recours au Conseil d'Etat doit être précédé d'une décision ministérielle. — Quoique les ministres ne soient pas des juges, une décision émanée d'eux n'en est pas moins, dans beaucoup de cas, un élément nécessaire du débat contentieux. Ainsi que nous l'avons dit en expliquant la nature de la juridiction ordinaire du Conseil d'Etat, cette juridiction a pour objet, non de simples *prétentions* des parties, mais l'opposition qui se produit entre ces prétentions et une *décision* administrative qui devient le véritable objectif de l'instance contentieuse ».

On se demande au premier moment si c'est *parce que* le Conseil d'Etat est juge ordinaire, qu'il ne peut pas statuer sans une décision préalable de l'administration. Ainsi s'expliquerait que la règle ne concerne que le Conseil d'Etat. L'avertissement que l'auteur nous donne : « Il faut se garder d'une confusion entre la notion du juge ordinaire en matière administrative et en matière judiciaire », prête à cette interprétation (1). Juge *ordinaire* ne signifie pas : qui statue dans d'autres conditions que les autres, ni surtout qui est moins accessible aux justiciables, mais qui est compétent toutes les fois qu'un autre tribunal n'a pas été déclaré compétent par la loi. Nous ne croyons pas que la pensée de M. Laferrière ait été de modifier cette notion traditionnelle et jusqu'ici incon-

(1) C'est le sens qui a frappé M. Ducrocq, comme il apparaît au n° 529 (7e éd. t. II, p. 185) de son grand ouvrage, qui est visiblement une réponse à ce passage. M. Ducrocq soutient que l'ancien système d'après lequel le Conseil d'Etat est juge d'appel et les ministres juges ordinaires de première instance, a seul « une base légale ». Il vient d'établir que les textes généraux qui ont successivement régi le Conseil d'Etat, y compris la loi du 24 mai 1872 (art. 9), invoquée par M. Laferrière, sont plus conformes à cette interprétation. Il ajoute (n° 529) : « Il n'est pas possible d'échapper à cette démonstration en alléguant que le droit administratif ne comporte pas de juge ordinaire dans le même sens que dans le droit privé. Cette prétention n'est pas plus fondée que la précédente. En droit administratif, comme en droit civil, il faut un juge ordinaire et de droit commun. Cela revient à dire purement et simplement qu'en toute matière il faut un juge compétent, lorsque la loi n'en désigne aucun pour un litige déterminé. Peu importent les conditions et les formes du litige. En droit civil, comme en droit administratif, les conditions du droit d'action ne diffèrent pas : il faut un intérêt, il faut un droit. Le Conseil d'Etat est le juge ordinaire et de droit commun de la juridiction administrative au second degré, dans le sens même où ces mots sont employés dans l'ordre judiciaire ».

testée : il définit lui-même la juridiction ordinaire « le droit de statuer sur les litiges administratifs auxquels la loi n'a pas assigné d'autre juge ». Son argumentation nous paraît devoir se résumer ainsi : « Quel est le juge ordinaire du contentieux administratif ? C'est le Conseil d'Etat à l'exclusion des ministres. N'en concluez pas que l'on puisse désormais s'adresser au Conseil d'Etat sans s'adresser préablement au ministre. Quoique le Conseil d'Etat soit juge ordinaire, il reste soumis aux condiditions qui dominent tous les tribunaux administifs; or, c'est une règle générale, inhérente à la notion même du contentieux administratif, que les tribunaux administratifs ne peuvent être saisis qu'après une décision préalable de l'autorité administrative ». Ce qui infirme la démonstration, c'est que cette « règle générale » est une règle particulière au Conseil d'Etat (1).

(1) L'éminent auteur que nous analysons le reconnaît lui-même dans un passage que nous avons cité (p. 2, note 3) et dans le passage suivant (T. I, 2e éd., p. 464) : « On a quelquefois ajouté à ces différents cas (où le ministre doit statuer avant le Conseil d'Etat) celui où le cahier des charges d'un marché porterait que les difficultés relatives à son exécution seront jugées administrativement par le ministre, sauf recours au Conseil d'Etat. Mais nous pensons que ce cas doit être écarté. En effet, de deux choses l'une : ou bien le marché contenant cette clause serait un marché de fournitures pour l'exécution duquel le ministre représente l'Etat, et alors la clause serait inutile puisque le ministre puise son droit de décision dans sa fonction même de représentant de l'Etat ainsi que nous l'avons rappelé ci-dessus ; — ou bien le marché serait de ceux dont le contentieux appartient, d'après la loi, à une juridiction administrative de premier ressort, et dans ce cas la clause qui prétendrait attribuer juridiction au ministre serait illégale comme dérogeant aux compétences établies par la loi ». Et en note : « Le Conseil d'Etat admet que les marchés dont le contentieux appartient aux conseils de préfecture peuvent réserver aux ministres certains pouvoirs de vérification et d'appréciation administrative, mais non de juridiction. L'entrepreneur qui saisirait le conseil de préfecture sans avoir préalablement soumis sa réclamation au ministre ne commettrait donc pas une infraction aux règles de la compétence, mais on pourrait relever contre lui une infraction aux règles de la procédure que son contrat lui imposait, et considérer sa requête comme irrégulièrement formée (C. d'Etat, 19 janvier 1883, *Lefebvre*) ». — Nous aurions beaucoup de peine à approuver cet arrêt. Le résultat est le même que si l'on considérait le contrat comme ayant pu valablement modifier les règles de la compétence. Le passage que nous venons de citer appelle quelques réflexions, indépendamment de la constatation que nous en voulions tirer. On est tenté de s'étonner que le ministre représente l'Etat pour l'exécution des marchés de fournitures et ne le représente pas pour l'exécution des marchés de travaux publics ; et que cette circonstance lui donne dans le premier cas un droit de décision qu'il n'a pas dans l'autre. On ne peut manquer non plus d'être frappé de la distinction établie par l'auteur entre le Conseil d'Etat et les juridictions administratives

L'erreur que nous relevons n'est pas celle de M. Laferrière, elle a été commise par tout le monde à notre époque (1) ; elle est partagée par le Conseil d'Etat dont l'œuvre contentieuse est si fine et généralement si juste. On pensera avec raison qu'elle doit s'expliquer par une apparence de vérité. Elle est, en effet, voisine d'une vérité. Il est vrai dans beaucoup de cas que « l'objet du débat contentieux est une décision préalablement prise par un administrateur et que la partie critique comme contraire à son droit » ; que « cette décision est, en quelque sorte, la matière première du débat contentieux » ; et que, « si elle n'existe pas, il faut que la partie la provoque afin de pouvoir la dénoncer au juge ». Cette idée n'est

de premier ressort : cela ne confirme-t-il pas ce que nous disons que l'intervendu ministre avant le Conseil d'Etat est une application persistante du système qui fait du ministre un juge ordinaire de première instance.

(1) Il faut faire une exception pour M. Ducrocq, en raison de ces lignes que nous avons déjà citées (*op. cit.*, n. 527) : « Peu importent les conditions et les formes du litige. En droit civil, comme en droit administratif, les conditions du droit d'action ne diffèrent pas : il faut un intérêt, il faut un droit... Le Conseil d'Etat est le juge ordinaire et de droit commun de la juridiction administrative au second degré, dans le sens même où ces mots sont employés dans l'ordre judiciaire ». Du reste, ceux qui voient dans le ministre un juge de première instance n'ont pas besoin de s'ingénier pour justifier la nécessité d'une décision ministérielle avant celle du Conseil d'Etat ; il leur suffit de dire que les plaideurs ne peuvent pas aborder de plain pied le second degré de juridiction en passant pardessus le premier. C'est ainsi que M. Ducrocq explique, avec raison, la nécessité d'une décision ministérielle préalable en matière d'élections aux chambres de commerce, d'indemnités dues aux émigrants, d'élections aux consistoires, au conseil supérieur de l'instruction publique, aux conseils académiques, au conseil départemental de l'enseignement primaire, en matière de concours d'agrégation des Facultés (*op. cit.*, n°s 505, 519) : il considère les textes comme imposant cette nécessité, et il les explique par l'idée du ministre-juge, Il est vrai qu'il admet aussi la nécessité d'une décision ministérielle préalable dans des cas où il refuse au ministre le caractère de juge (cas notamment où le ministère statue sur les dettes de l'Etat, n° 531, et sur les marchés de fournitures, n° 532) ; et il retombe pour ces cas dans la même difficulté d'explication que ceux qui refusent ce caractère au ministre dans tous les cas. Pourquoi, si le ministre n'est pas un juge, faut-il qu'il prononce avant le Conseil d'Etat ? Cette question ne paraît pas avoir spécialement attiré l'attention de notre savant maître. Il est surtout préoccupé de déduire les raisons pour lesquelles, dans ces hypothèses, il refuse au ministre le caractère de juge (n°s 530 à 533). Nous croyons ne pas trahir sa pensée en nous arrêtant à l'idée qu'il fonde la nécessité d'une décision préalable du ministre sur des raisons de texte : il cite l'article 4 de la loi du 12 vendémiaire an VIII, *relative aux comptes à fournir par les entrepreneurs, fournisseurs*, etc., en y soulignant le mot *décision*. Dans tous les cas, il n'invoque nulle part, il répudie plutôt les arguments que nous examinons ici. Nous discuterons plus loin les raisons de texte.

pas fausse en soi. Elle devient fausse par son application à des hypothèses qu'elle ne régit pas ; en d'autres elle est juste. nous dirions mieux la méprise, consiste L'erreur, à rattacher à cette idée des *espèces* pour lesquelles elle n'estpas faite.

Prenons un fonctionnaire au moment de sa mise à la retraite. Il a droit à pension. C'est, naturellement, à l'administration à lui reconnaître ce droit et à constituer le titre en vertu duquel il la touchera, comme ensuite à lui en payer les arrérages. On n'aurait pas pu mettre ces opérations dans les attributions d'une autre autorité : elles sont essentiellement administratives par leur nature et leur objet. On n'aurait pas pu notamment les remettre aux tribunaux, même administratifs, parce que les tribunaux ont pour mission de protéger le droit, non de faire des actes administratifs, et que, visiblement, il n'y a rien ici de contentieux. C'est donc à l'administration, au ministre (1), que le fonctionnaire devra adresser sa demande de pension. Adressée aux tribunaux, cette demande n'aurait pas de sens. Les tribunaux n'ont en aucun cas le droit de liquider ou d'accorder des pensions (2) ; ils ne peuvent pas non plus donner au ministre, au Président de la République, à une autorité administrative quelconque, l'ordre de liquider ou de concéder une pension (3) : qu'est-ce que le fonctionnaire pourrait donc leur demander ? Il n'aura à leur demander leur office que si son droit est violé. Son droit ne sera violé que par la décision ministérielle qui le lui déniera, ou par une liquidation inférieure au chiffre qu'il prétend pouvoir

(1) Au ministre parce que nous raisonnons sur un fonctionnaire de l'Etat. Pour les fonctionnaires communaux ou départementaux, l'autorité administrative compétente serait autre ; nos principes resteraient les mêmes.

(2) Ils ne l'ont pas, même lorsqu'ils sont saisis d'une violation de droit commise par la décision du ministre ou le décret de concession, Ils doivent se borner à déclarer le droit à pension nié par le ministre, ou le droit d'obtenir une pension dans telles conditions méconnues par le décret de concession. Aller au delà serait usurper la fonction administrative.

(3) Ce serait usurper la fonction administrative. Le Conseil d'Etat, quand il est saisi d'un recours contre un refus de pension et qu'il constate le droit à pension, droit violé par la décision de refus, se borne à renvoyer l'intéressé devant le ministre « pour faire liquider la pension à laquelle il a droit ». Ce renvoi, en réalité, n'ajoute rien à la déclaration du droit faite par le tribunal. Il peut même s'interpréter comme une indication donnée à l'intéressé que les pouvoirs du tribunal sont épuisés.

exiger, en toute hypothèse que par des actes émanés de l'administration. Il faudra donc qu'il provoque et attende ces actes, ces « décisions », pour pouvoir saisir les tribunaux, le Conseil d'Etat. Mais à quoi cela tient-il ? A ce que, avant la décision ministérielle ou le décret de concession, il n'y avait aucune violation de droit commise. C'est une situation toute différente de celle sur lesquelles nous raisonnions précédemment, où la violation du droit existe antérieurement à la décision du ministre. Ici, ce que le fonctionnaire demande au ministre, c'est de faire un acte d'administration ; là, ce que le créancier demande au ministre, c'est de statuer sur une question de droit violé, c'est de faire un acte de juridiction.

C'est à l'administration à délivrer les alignements individuels. Les tribunaux, même administratifs, ne le peuvent pas (1) : ils cesseraient d'être tribunaux et deviendraient

(1) C. d'Et., 30 juillet 1817, *Aumeunier* ; 8 mai 1822, *Routier*. — M. Bazille, *Du refus d'alignement, et de l'action en dommages-intérêts pouvant en résulter* dans la *Revue générale d'administration*, 1883, t. I, p. 386, prétend quele Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision portant refus d'alignement, « *tantôt délivre lui-même l'alignement*, tantôt renvoie à l'autorité compétente ». Nous avons parcouru un grand nombre d'arrêts (M. Bazille n'en cite aucun), nous n'en avons pas trouvé où le Conseil d'Etat « délivre lui-même un alignement. » Ce serait une usurpation de la fonction administrative. Ce serait, en outre, contraire à la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, qui, sur un recours pour excès de pouvoir, se borne invariablement à annuler l'acte entaché d'excès de pouvoir, ici le refus d'alignement, ce qui a pour unique résultat de remettre les choses au point où elles étaient avant le refus, et n'équivaut en aucune façon à une délivrance d'alignement. V. C. d'Et., 2 mai 1861, *Letellier ;* 31 août 1861, *Diguet ;* 5 avril 1862, *Lebrun ;* 23 janvier 1868, *Vogt ;* 12 janvier 1883, *Matussière ;* 23 février 1883, *dame Sarlandie-Greletty* ; 16 juillet 1886, *consort Ruty* ; 7 février 1896, *Duchein*. Dans tous ces arrêts le Conseil d'Etat se borne à annuler la décision portant refus. Les *consorts Ruty* demandaient au Conseil d'Etat d'annuler la décision portant refus, *et de leur donner l'alignement* : le Conseil d'Etat annule la décision de refus, mais *ne délivre aucun alignement*. Le seul arrêt entaché d'incorrection, que nous connaissions, est un arrêt du 12 mai 1869, *Clément*. Le préfet de la Seine avait refusé à Clément l'autorisation de reconstruire un mur mitoyen joignant le mur de face de sa maison dans la partie laissée à découvert par la mise à l'alignement de la maison voisine et située sur la partie retranchable de la propriété Clément. Le ministre de l'intérieur saisi de la question ne répond rien. Clément s'adresse au Conseil d'Etat pour faire annuler l'arrêté du préfet et pour se faire accorder l'autorisation. Le Conseil d'Etat ne se borne pas à annuler l'arrêté du préfet ; *il accorde en effet l'autorisation de reconstruire*, à condition que le mur de face n'en soit pas réconforté. C'est, à notre avis, une usurpation de la fonction administrative ; c'est la seule que nous connaissions de ce genre. Et les circonstances de l'espèce l'expliquent un peu sans la justifier. Le refus du préfet et le silence du ministre étaient fondés sur ce

autorité administrative pour la circonstance. C'est donc à l'administration que le particulier devra s'adresser pour obtenir un alignement. Il ne pourra s'adresser aux tribunaux que si l'administration refuse de lui délivrer l'alignement, ou le subordonne à des conditions que la loi ne lui permet pas d'imposer, etc... Pourquoi ? Parce que jusque-là son droit n'est ni violé ni méconnu. Il faut donc qu'il provoque les actes ou décisions de l'administration. Ce sont ces actes ou décisions qui constitueront la matière première du débat contentieux, puisqu'ils constitueront la violation de droit déférée au tribunal. Au contraire, quand l'autorité administrative prononce sur l'indemnité qu'un particulier réclame en vertu de faits déjà accomplis, la violation du droit est antérieure à sa décision ; cette décision n'y ajoute rien qu'un refus de *réparation* : la matière première du débat contentieux réside dans les faits originaires sur lesquels l'autorité prétendue administrative a prononcé. C'est comme si un particulier refusait de réparer un dommage

qu'un acte de vente nationale obligeait Clément à livrer gratuitement la portion de terrain nécessaire à l'exécution des alignements jugés utiles, au fur et à mesure des reconstructions ; le Conseil d'Etat examina l'acte de vente nationale et trouva que la clause se refère à un cas spécial qui n'est pas celui de l'espèce. Il aurait dû se borner à en tirer la conséquence que le refus était entaché d'excès de pouvoir, et tout au plus proclamer le droit de Clément à obtenir l'autorisation de reconstruire. A cette décision unique, on peut opposer tous les arrêts que avons cités ; l'arrêt *Aumeunier* (*suprà cit.*) qui interdit aux Conseils de préfecture, saisis d'une contravention à un alignement donné par l'autorité administrative, de déterminer, d'après procès-verbal d'expert, le véritable alignement à suivre ; l'arrêt *Routier* (*suprà cit.*), rendu sur conflit, qui interdit aux tribunaux judiciaire de déterminer les alignements à suivre ; et des arrêts qui proclament qu'un particulier « ne peut obliger l'administration à lui délivrer, dans un délai déterminé, le nivellement définitif d'une rue (C. d'Et., 19 décembre 1867, *Herran*), d'où il résulte que les tribunaux eux-mêmes ne pourraient donner d'ordre à l'administration à cet égard, — ou « qu'aucune loi n'attribue au Conseil de préfecture compétence pour prescrire à l'autorité municipale de délivrer l'alignement demandé » (C. d'Et., 30 juillet 1880, *Gallian*) : d'où l'on doit induire par *a fortiori* qu'ils n'ont pas le droit de délivrer eux-mêmes des alignements, et que le Conseil d'Etat ne l'a pas non plus, car où serait la raison de lui appliquer ici des principes particuliers ? Ce qu'a fait souvent le Conseil d'Etat, et qui est très différent d'accorder des autorisations de bâtir, c'est de refuser d'ordonner la démolition de constructions élevées sans autorisation, mais à l'alignement véritable, ou en vertu d'autorisations accordées, puis révoquées après l'achèvement des travaux (C. d'Et., 8 avril 1829, *Loyre* ; 20 juillet 1832, *Lora* : « Eu égard aux circonstances et de l'avis de notre ministre de l'intérieur, il y a lieu de ne pas prononcer la démolition de construction », amende seulement ; 20 juillet 1832, *Denys* ; 5 avril 1862, *Guy*). Là, le Conseil d'Etat n'accorde aucune autorisation, il apprécie la suite à donner à une contravention de voirie dont il est saisi,

injuste dont il est l'auteur : son refus de réparation n'est pas ce qui constitue la matière contentieuse, ce sont les faits de violation du droit qu'on lui demandait de reconnaître.

Nous pourrions multiplier les exemples de ces demandes qui doivent nécessairement être adressées à l'administration parce qu'elles ont essentiellement un objet administratif : demandes de permis de chasse, de brevets d'invention, etc.... Elles présentent toutes cette caractéristique qu'au moment où on les forme, on ne peut se plaindre d'un droit violé ni méconnu. Cette circonstance concourt avec l'objet administratif de la demande pour qu'on ne puisse pas l'adresser aux tribunaux. L'intervention de ceux-ci ne se conçoit que si l'administration nie le droit du demandeur ou lui accorde une satisfaction incomplète, ce qui nous met en présence de décisions administratives constituant l'élément premier d'un débat contentieux ; ou si l'administration, opposant à la demande un retard prolongé ou un silence absolu, viole ce même droit d'une façon indirecte en le paralysant par son abstention. En effet, dans les espèces par lesquelles nous expliquons la méprise générale qu'on nous semble avoir commise, ce ne sont pas seulement des décisions de l'administration qui peuvent violer le droit de l'impétrant, mais encore un retard systématique ou une abstention complète. Dans ce dernier cas, comme dans le premier, l'action des tribunaux devient possible : l'intéressé peut leur soumettre la violation de droit dont il est victime. Mais les tribunaux ne pourront lui accorder qu'une réparation pécuniaire, parce qu'ils ne peuvent ni se substituer à l'administration, ce qu'il faudrait faire pour lui accorder autre chose, ni donner aux administrateurs l'ordre de faire les actes de leur fonction.

La pratique ne présente aucun exemple d'un ministre essayant de paralyser une demande de pension, si mal fondée qu'elle pût être, en s'abstenant systématiquement d'y répondre (1). Elle fournit, au contraire, des exemples de retard ou d'abstention systématique en matière de demandes d'alignement (2). On considère avec raison le dommage qui en résulte

(1) LAFERRIÈRE, *Op. cit.*, t. II, p. 210.

(2) C. d'Et., 8 avril 1827, *Loyre* ; 20 juillet 1832, *Lora* ; 20 juillet 1832, *Denys* ; 22 janvier 1863, *de la Moskowa* ; 19 décembre 1867, *Herran* ; 10 février 1869, *Brou*,

comme étant de nature à donner ouverture à une demande d'indemnité (1); et, pour notre compte, nous étendrions cette solution sans hésitation à tous les cas de retard dommageable ou de silence absolu de l'administration. Nous ne pensons pas que les tribunaux puissent faire autre chose, ni qu'il soit désirable de leur donner le pouvoir de faire autre chose.

Leur permettre d'accorder des pensions, de délivrer des alignements, des brevets d'invention, des permis de chasse, serait leur permettre de se transformer en autorités administratives : nous n'y voyons aucun avantage et beaucoup d'inconvénients : à chacun son rôle et sa fonction. Leur permettre de donner des ordres à l'administration n'aboutirait à rien : car quelle serait la sanction de pareils ordres ? Ils constitueraient un empiétement en pure perte sur la fonction administrative. Nous serions aussi opposé aux ordres donnés par les tribunaux à l'administration, qu'aux ordres donnés aux tribunaux par l'administration ou le gouvernement.

Nous savons que deux arrêts du Conseil d'Etat ont enfreint cette dernière règle : 11 janvier 1866, *Chabanne* ; 6 mars 1869, *Hervé*, celui-ci d'une façon seulement implicite ; on pourrait même y en ajouter un troisième : Cons. d'Etat, 27 mai 1863, *Pensa* (2).

t

in; 11 janvier 1866, *Chabanne*; 6 mars 1869, *Hervé*; 23 janvier 1874, *Brémond de St-Paul*; 30 mai 1884, *Valette*; 4 juillet 1884, *Harlingue*.

(1) C. d'Et., 19 décembre 1867, *Herran*; 23 janvier 1874, *Brémond de St Paul*; 30 janvier 1884, *Valette*; 4 juillet 1884, *Harlingue*. Ces arrêts rejettent tous la demande en indemnité, mais par des considérations spéciales, généralement parce que le retard n'est pas imputable à l'administration, ou parce que les conséquences en ont été acceptées par l'intéressé; ils reconnaissent qu'il y a lieu d'examiner si, en fait et d'après les circonstances, il est dû une indemnité.

(2) On peut y joindre, à titre de curiosité, un arrêt du Conseil d'Etat, 10 février 1869, *Broutin*. Broutin avait demandé au préfet de la Seine l'autorisation d'exhausser sa maison et de construire au fond de son terrain des annexes qui devaient faire avec le devant un seul et même immeuble. Le préfet ne répond pas. Sommé par huissier, il continue de garder le silence. Broutin demande au Conseil d'Etat « de décider, avec toutes les conséquences de droit, que le préfet a excédé son pouvoir ». Le ministre de l'intérieur présente des observations tendant à ce qu'il plaise au Conseil d'Etat de décider qu'en refusant de statuer sur la demande le préfet a excédé ses pouvoirs, et de renvoyer Broutin devant le préfet pour que l'autorisation de construire lui soit délivrée. Le Conseil d'Etat décide qu' « il y a lieu de donner acte à Broutin de la déclaration faite par le ministre de l'intérieur », et dispose : « Il est donné acte à Broutin de la déclaration faite par le ministre de l'intérieur que le préfet a excédé son pouvoir et qu'il y a lieu de renvoyer Broutin devant le préfet pour que l'autorisation de

Le premier, le plus caractéristique, a été rendu à la requête d'un propriétaire qui avait vainement demandé un alignement au préfet d'abord, au ministre ensuite : préfet et ministre s'étaient renfermés dans un silence absolu. Le Conseil d'Etat, considérant que « le préfet avait excédé la limite de ses pouvoirs, renvoie Chabanne devant le préfet de la Seine, sauf recours à notre ministre de l'intérieur, pour lui être délivrés l'alignement et l'autorisation de construire qu'il a réclamés ». Ce renvoi ne peut pas être interprété comme ceux dont nous avons parlé précédemment (p. 452, note 3) ou tous autres analogues : les circonstances dans lesquelles il est prononcé s'y opposent. Quand un tribunal est saisi d'un acte ou décision violant un droit, il peut sans incorrection, après avoir déclaré le droit, renvoyer devant l'autorité administrative compétente ; quand un tribunal est saisi d'une question d'abstention, il peut bien encore déclarer le droit et prononcer des dommages-intérêts, il ne peut renvoyer devant l'administration « pour lui être délivré etc.... », sans, en réalité, intimer un ordre à l'administration. C'est bien ainsi, d'ailleurs, que ces arrêts sont universellement interprétés (1). On remarquera que les trois arrêts susindiqués datent d'une époque où le Conseil d'Etat n'avait pas encore de pouvoir propre (2). C'était l'Empereur, par un décret rendu en Conseil d'Etat, qui « renvoyait Chabanne devant le préfet de la Seine, sauf recours à notre ministre de l'intérieur, pour etc... ». Nous doutons que le Conseil d'Etat aujourd'hui osât procéder de la sorte. En tous cas, quelle serait la sanction ? Un système de dommages-intérêts bien compris et bien appliqué, — nous n'entendons pas injustement ni à tort et à travers, — est le seul procédé qui soit à la disposition des tribunaux, qui ne les fasse pas sortir de leurs attributions. C'est aussi le seul efficace pour vaincre l'inertie de l'administration, surtout si l'on admet, comme on doit, le cas échéant, le faire, des dommages-intérêts contre l'administrateur qui s'abstient, qui peut en cela commettre une faute per-

construire lui soit délivrée ». Le Conseil d'Etat ne renvoie pas lui-même, il donne acte de la déclaration du ministre qu'il y a lieu de renvoyer : c'est parfaitement correct.

(1) Ducrocq, t. II, n. 537, p. 195 ; Laferrière, t. II, pp. 431, 432.

(2) Même observation pour l'arrêt *Clément*, 12 mai 1869, cité à la note 1 de la p. 453.

sonnelle, et non pas seulement contre l'Etat, le département ou la commune. Nous ne pouvons, en conséquence, souscrire au sentiment des deux éminents auteurs que nous citions à l'instant, M. Ducrocq (1) et M. Laferrière (2), qui tous deux appellent de leurs vœux une loi autorisant le Conseil d'Etat à procéder comme dans l'arrêt *Chabanne* (3). Et nous ne croyons pas que la loi du 17 juillet 1900 ait ce sens. Elle disposerait à faux. Elle méconnaîtrait le principe de la séparation des fonctions pour un résultat nul. On peut lui donner un sens ration-

(1) Ducrocq, *op. cit.*, n. 537, t. II, p. 195 : « La doctrine de deux arrêts du Conseil d'Etat de 1866 et 1869.., ne nous paraît pas excessive. Mais il serait préférable qu'un texte de loi général... vînt réaliser ce progrès ».

(2) Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 433. Il faut lire tout le paragraphe (pp. 429 à 433), intitulé : « Du silence gardé par l'administration ». L'éminent auteur y confond expressément les deux séries d'hypothèses que nous nous efforçons de distinguer : hypothèses où l'autorité prétendument administrative prononce sur une violation de droit qui est un fait acquis, hypothèses où la violation de droit n'existe pas encore et ne peut résulter que d'une décision ou de l'abstention de l'administration. Les deux ne sauraient être traitées de la même façon. Dans la première, les tribunaux peuvent statuer indépendamment de toute décision administrative sans commettre aucun empiétement. Dans la seconde, le silence de l'administration est un fait de violation du droit, les tribunaux peuvent en être saisis comme de tout fait de violation du droit ; mais, comme dans tous les cas où ils sont valablement saisis, ils doivent prononcer sur le droit et lui accorder les réparations possibles sans empiéter sur la fonction administrative, ce qui les réduit à ne prononcer que des dommages-intérêts. M. Laferrière commence par poser en règle que « le silence et l'inaction de l'administration ne sauraient, en principe, faire naître une action devant la juridiction contentieuse », formule trop absolue puisque les tribunaux ont toujours la ressource d'accorder des dommages-intérêts quand le silence et l'inaction de l'administration violent le droit de quelqu'un. Il en donne la raison suivante : « Il n'appartient pas à cette juridiction d'intervenir par voie d'injonction dans le domaine de l'administration active : or, à quoi pourrait tendre une réclamation contentieuse formée contre l'inaction d'une autorité administrative, sinon à faire juger que cette autorité doit agir et comment elle doit agir ? » Cette raison de principe, tout à fait impérieuse, nous paraît s'opposer à ce que les tribunaux fassent autre chose qu'allouer des dommages-intérêts au cas où l'administration s'abstient d'accorder une pension, un alignement, etc..., de faire un acte *de sa fonction*. Elle ne s'oppose point, au contraire, à ce que les tribunaux statuent, indépendamment de toute décision administrative, sur les réparations dues à un droit déjà violé, par exemple sur la créance réclamée à l'Etat pour un dommage qui est un fait accompli.

(3) Nous ne contestons pas que, dans l'affaire *Chabanne*, le silence de l'administration constituât un excès de pouvoir. Mais le recours pour excès de pouvoir est unrecours en annulation. Ce recours est ici sans objet puisqu'il n'y a rien à annuler. La seule demande possible dans les cas analogues est une demande en indemnité pour préjudice résultant d'une atteinte portée à un droit par l'abstention de l'administration.

nel et utile ; et rien n'indique qu'il faille l'interpréter à l'encontre des principes.

Ce que nous venons de dire des demandes de pension, d'alignement, et autres semblables, ne s'applique pas seulement au Conseil d'Etat, mais domine tous les tribunaux, administratifs ou judiciaires. Nous sommes bien ici en présence d'une règle « générale », et d'une idée « inhérente à la notion même de contentieux », savoir : que, pour saisir efficacement les tribunaux, il faut se prévaloir d'un droit violé.

Une analyse attentive nous conduit donc à reconnaître deux séries d'*espèces* essentiellement différentes : 1° *espèces* où le droit de l'intéressé est violé quand on l'oblige à s'adresser à l'administration ; 2° *espèces* où le droit de l'intéressé n'est pas encore violé quand il s'adresse à l'administration, puisqu'il ne *peut* l'être que par les décisions ou le silence de celle-ci.

Dans ces dernières, la nécessité de s'adresser à l'administration se justifie d'elle-même : elle s'impose au nom du bon sens. Une demande *administrative*, une demande qui met nécessairement en jeu l'exercice (ou l'abstention) de la fonction administrative, ne peut être adressée qu'à l'administration. C'est à tel point que les tribunaux, si on leur donnait pouvoir de répondre à ces demandes, deviendraient autorité administrative pour la circonstance. Que gagnerait-on à les adresser aux tribunaux ? Que les tribunaux, habitués à l'obligation de statuer sous peine de déni de justice, fussent moins portés à ne pas répondre ? La faculté pour l'administration de s'abstenir ne nous préoccupe pas beaucoup : il suffit que les tribunaux soient là pour protéger les droits qui auraient à en souffrir : même à ce point de vue, le système qui laisse à chacun sa fonction nous paraît bien préférable au système qui les confond. Mais accordons qu'il y eût là un avantage : de combien d'inconvénients le paierait-on ! Les lenteurs de l'administration sont célèbres, on les regretterait bientôt si les tribunaux la remplaçaient en partie : une lenteur mesurée n'est d'ailleurs pas un défaut pour la justice. Ce que nous craindrions surtout, c'est que la fonction de juger n'eût à souffrir du cumul ; et que les mêmes hommes, sur le même siège, croyant peut-être faire toujours la même chose, ne finissent par faire assez mal deux choses aussi différentes entre elles.

Dans les espèces de notre première série, la nécessité de s'adresser à l'administration n'a plus la même raison. Il s'agit d'une demande en réparation d'un droit violé : demande juridictionnelle, qui appelle l'exercice de la fonction juridictionnelle. Il se comprend que, pour ces hypothèses, on ait considéré le ministre comme un juge : la fonction administrative n'y a plus ni objet ni raison d'être, elle s'évanouit. Sans doute, le créancier de l'Etat sera obligé en fin de compte de s'adresser au ministre pour obtenir paiement, ce qui implique liquidation et ordonnancement (1); mais, pour satisfaire à cette exigence de la fonction administrative, est-il nécessaire de subordonner l'accès des tribunaux à une décision de l'administration sur le droit réclamé? La liquidation peut aussi bien se faire après qu'avant. Après, elle est réduite à son minimum d'inconvénients; si elle est déclarée obligatoire avant, les inconvénients sont portés à leur maximum. Et les droits bien compris de l'administration n'en sont pas plus entiers. En quoi le Conseil d'Etat empiéterait-il sur le domaine de l'administration s'il se permettait de statuer sans décision préalable de celle-ci? Les Conseils de préfecture, les tribunaux judiciaires le font couramment, sans que personne songe à s'en émouvoir, sans qu'on y voie la moindre atteinte à la fonction administrative. Cela tient à ce que, dans les hypothèses sur lesquelles nous raisonnons, il n'est pas besoin d'une décision administrative préalable pour que les tribunaux trouvent matière à l'exercice de leur fonction propre. Pour ces hypothèses, il n'y a que deux conceptions cohérentes : ou le ministre est un juge, et le tribunal d'appel (Conseil d'Etat) ne peut statuer qu'après lui ; ou le ministre n'est pas un juge, alors on n'est plus obligé de lui soumettre le procès, et le tribunal de première instance (Conseil d'Etat) doit être ouvert au droit violé. Exiger une décision préalable du ministre en qualité d'administrateur serait du formalisme pur, si ce n'était la transformation de l'administrateur en juge, comme nous l'avons déjà dit et comme nous essaierons de le démontrer mieux encore. Dira-t-on que l'Etat, le département, la commune, ne sont pas des plaideurs comme les autres? C'est vrai à certains

(1) V. notre 4e article dans cette *Revue*, sept.-oct. 1900, p. 269 et s.

égards : par exemple, on n'a pas contre eux l'exécution forcée qui est de droit commun contre les particuliers. C'est inexact en ce qui concerne le droit de les citer en justice. On a, pendant longtemps, subordonné les poursuites contre les fonctionnaires à une autorisation de l'administration (1) : on n'a jamais eu l'idée de subordonner les demandes dirigées contre l'Etat, le département ou la commune, à une autorisation pareille. On ne pouvait pas y songer : la plupart de ces demandes ont dû, pendant un temps, être jugées par l'administration elle-même, et doivent l'être aujourd'hui par des tribunaux, tribunaux administratifs, qui, ne l'oublions pas, — c'est le point de vue de notre droit positif, — sont considérés comme faisant partie de l'administration (2). Si, aujourd'hui, on subor-

(1) Encore était-ce parce que les tribunaux judiciaires étaient seuls compétents pour en connaître. Le système de l'autorisation préalable ne se comprendrait pas sans cela.

(2) Quant aux actions intentées contre l'Etat devant les tribunaux judiciaires, la loi des 28 oct.-5 nov. 1790, *relative à la vente et à l'administration des biens nationaux, aux créanciers particuliers des différentes maisons (devenues biens nationaux), et à l'indemnité de la dîme inféodée,* titre III, art. 15, les soumet à une formalité de procédure très différente d'une décision administrative et qui exclut la nécessité d'une décision administrative préalable : avant d'intenter son action, le demandeur doit déposer entre les mains de l'autorité administrative (aujourd'hui le préfet) un mémoire indiquant l'objet et les motifs de la demande, on lui en donne récépissé ; l'autorité administrative doit prendre parti dans le délai d'un mois, faute de quoi, à l'expiration de ce délai, il est permis de se pourvoir devant les tribunaux. Voici, d'ailleurs, cette disposition : « Il ne pourra être exercé aucune action contre le procureur général-syndic, en sa dite qualité, par qui que ce soit, sans qu'au préalable on ne se soit pourvu par simple mémoire, d'abord au directoire du district pour donner son avis, ensuite au directoire du département pour donner une décision, aussi à peine de nullité. Les directoires de district et de département statueront sur le mémoire dans le mois, à compter du jour qu'il aura été remis avec les pièces justificatives au secrétariat du district, dont le secrétaire donnera son récépissé, et dont il fera mention sur le registre qu'il tiendra à cet effet. La remise et l'enregistrement du mémoire interrompront la prescription ; et dans le cas où les corps administratifs n'auraient pas statué à l'expiration du délai ci-dessus, il sera permis de se pourvoir devant les tribunaux. » Il faut ajouter ce texte un avis du Conseil d'Etat du 28 août 1823 : « Le Conseil d'Etat... est d'avis : 1° que dans l'exercice des actions judiciaires que la loi leur confie, les préfets doivent se conformer aux instructions du gouvernement et que les Conseils de préfecture ne peuvent, sous aucun rapport, connaître de ces actions ; 2° que conformément à l'article 15 de la loi du 5 novembre 1790, nul ne peut intenter une action contre l'Etat sans avoir préalablement remis à l'autorité administrative le mémoire mentionné audit article 15, et que ce mémoire doit être adressé, non au Conseil de préfecture, mais au préfet, qui statuera dans le délai fixé par la loi (un mois) ». Il s'agit de mettre l'État à même de

donne le droit de saisir le Conseil d'Etat à une décision administrative qui, à la considérer comme vraiment administrative, jouerait le rôle d'une sorte d'autorisation préalable, c'est par suite d'une inconséquence dans les transformations doctrinales et jurisprudentielles qui se sont produites : c'est parce que, tout en prétendant que le ministre n'est pas un juge, on a continué à considérer la décision du ministre comme nécessaire. Ce n'est pas un résultat qu'on se soit proposé, on en a gémi, au contraire ; on a appelé l'intervention du législateur pour sortir de l'impasse où l'on s'était mis sans le vouloir ; nous verrons que le Conseil d'Etat a imaginé lui-même un biais ingénieux pour en sortir. Malheureusement on était tellement convaincu de cette nécessité d'une décision administrative, qu'au lieu de penser à la soumettre à la critique, on a cherché de tous côtés des raisons pour la justifier, tout en demandant à grands cris à en être débarrassé.

Nous sommes d'avis qu'on ne saurait trop encourager le demandeur à s'adresser à son adversaire pour essayer d'en tirer une satisfaction amiable ; mais cela doit rester une faculté (1). On n'a pas idée d'un système qui le déclarerait obligatoire, et surtout qui fermerait l'accès des tribunaux au demandeur par cela seul qu'il n'obtiendrait pas de réponse. Le préliminaire de conciliation, quand il est imposé, non seu-

savoir s'il veut céder à la demande ou y résister. La loi du 10 août 1871 contient une disposition analogue pour les actions judiciaires intentées contre le département. Article 55 : « Aucune action judiciaire, autre que les actions possessoires, ne peut, à peine de nullité, être intentée contre un département, qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au préfet un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires. La remise du mémoire interrompra la prescription, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois », La loi du 5 avril 1884, *sur l'organisation municipale*, art 124, contient une disposition identique à la précédente, pour les actions judiciaires intentées contre une commune.— « La jurisprudence tend aujourd'hui à considérer la nullité qui résulte de l'inaccomplissement de cette formalité comme une nullité d'intérêt privé qu'on couvre en ne l'opposant pas *in limine litis* » (Garsonnet, *Traité de procédure*, 1885, t. II, p. 240).

(1) L'intérêt naturel des plaideurs suffit à garantir qu'ils ne feront pas des frais pour le plaisir et ne saisiront pas les tribunaux sans raison, surtout quand ils ont l'Etat pour adversaire et les tribunaux administratifs pour juge. Voit-on que le système suivi devant les conseils de préfecture où il n'y a pas de décision préalable de l'administration donne lieu à des abus?

lement conduit les deux parties devant un tiers, mais est organisé de façon qu'il ne dépende pas du défendeur de paralyser le droit d'action.

M. Hauriou, sans voir le vice du système que nous critiquons, car il croit à la nécessité des décisions administratives préalables et il essaie de la justifier, fait bien ressortir l'arbitraire et le caractère artificiel de ce système. Avec le Conseil d'Etat, avec M. Laferrière, avec tout le monde, il exige une décision *administrative*, « alors même qu'on se trouverait déjà par avance dans une situation contentieuse » (1). Mais « les autorités administraves ont le droit de garder le silence (2)... s'il s'agit de réclamations formées contre *des actes de l'administration déjà accomplis*, les autorités saisies de ces réclamations ont le droit de garder le silence, *parce que* (!) leur décision, si elles en prononcent une, même leur décision de rejet, aurait pour conséquence de *créer un contentieux* dans le cas où l'acte contre lequel la réclamation a été formée n'est pas *de ceux qui créent le contentieux par eux-mêmes*. Ici donc le privilège du silence se ramène pour la puissance publique à celui *de créer ou de ne pas créer le contentieux à sa volonté* » (3). M. Hauriou se demande ensuite ce qu'il faut penser de ce privilège. « C'est incontestablement une garantie pour l'indépendance de la puissance publique, mais il est permis de se demander si tout en respectant cette indépendance dans ce qu'elle a de nécessaire, on ne pourrait pas éviter certains dénis de justice..... Il semble que l'administration pourrait

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, 4e édit., p. 322, et note 1 : « Ainsi le fonctionnement régulier des services publics crée une situation contentieuse, et, si un dommage s'y produit, il s'ensuit *possibilité d'un recours contentieux*; néanmoins ce recours ne pourra être intenté en principe *que contre une décision administrative refusant l'indemnité*, décision qu'au préalable il aura fallu provoquer ». Si un recours contentieux est possible, et il l'est puisqu'il y a situation contentieuse, c'est-à-dire droit violé, pourquoi faut-il une décision administrative? Cf. *id. ib.*, p. 283 et note; pp. 258, 259.

(2) C'est ce que notre savant collègue appelle le « privilège du silence ou de l'inaction » (p. 248). Ce n'est pas un « privilège »; c'est une condition naturelle, disons mieux, nécessaire, de l'exercice de la fonction administrative (v. notre premier article, *Revue du droit public et de la science politique*, mars-avril, p. 243). Mais, pour que cette condition apparaisse comme naturelle et nécessaire, il ne faut l'appliquer qu'aux actes de la fonction administrative; transportée aux actes de la fonction de juger, elle étonne et détonne.

(3) P. 248. Ces derniers mots sont soulignés par l'auteur lui-même.

être obligée à répondre par une décision de rejet, et que le silence gardé par elle pendant un certain délai devrait dans tous les cas être assimilé à une décision de rejet, *de façon à créer un contentieux sur la réclamation*.... On éviterait ainsi les dénis de justice qui sont tout aussi fâcheux en matière administrative qu'en matière judiciaire; d'ailleurs si l'administration perdait ainsi le droit *de ne pas engager le contentieux* (mots soulignés dans le texte), elle resterait quand même maîtresse de prendre à sa guise la décision engageant le contentieux » (1). Et dans un autre endroit (2) : « L'administration ne devrait pas avoir le droit de garder le silence, elle devrait être obligée au moins à créer le contentieux ».

M. Hauriou a le mérite de ne pas se déguiser les choses à lui-même. Ce qu'il nous dit est lumineusement clair. « Un droit violé ne suffit pas pour s'adresser aux tribunaux administratifs (3), il faut qu'il s'y ajoute une décision administrative : de telle sorte que l'administration est maîtresse de créer ou non le contentieux contre elle, c'est-à-dire d'ouvrir ou de fermer la porte du tribunal. C'est regrettable. On devrait contraindre l'administration à créer le contentieux par une décision de rejet (ce n'est pas facile), tout au moins, après un certain délai, assimiler son silence à une décision de rejet, ce qui nous laisserait encore dans la donnée des principes en nous fournissant un contentieux créé — fictivement — par l'administration contre elle-même ». On pense au formalisme romain en lisant ces choses (4). Il serait si simple de dire qu'un droit

(1) Pp. 249, 250.

(2) P. 283, note 1.

(3) M. Hauriou veut que ce principe domine tous les tribunaux administratifs. « Les seules hypothèses où on puisse actionner directement les administrations considérées comme personnes morales sans le préalable d'une décision exécutoire sont les cas d'administration domaniale, et alors il s'agit d'actions judiciaires et non pas de recours contentieux administratifs » (*op. cit.*, p. 283, note). Et il applique expressément ce principe aux conseils de préfecture : « Les relations de l'entrepreneur de travaux publics avec l'administration sont contentieuses en vertu du marché; néanmoins l'entrepreneur ne peut pas intenter *de plano* un recours, *il est obligé au préalable de provoquer une décision administrative par une réclamation* » (*ib.*, p. 322, note 1). C'est une simple affirmation en contradiction avec toute la doctrine et la jurisprudence. Notre distingué collègue est emporté par la logique dans un système qui n'en comporte pas.

(4) L'auteur y pense aussi. « Il n'y a point contre les actes de l'administration un droit général d'action; il y a un certain nombre de recours dont la physiono

violé suffit pour s'adresser aux tribunaux administratifs, ou plus exactement au Conseil d'Etat, tout comme aux autres tribunaux. D'autant plus que le principe contraire n'est écrit nulle part ; et il faudrait qu'il fût écrit quelque part pour s'imposer, puisqu'il ne s'impose pas au nom de la raison.

M. Hauriou essaie de lui trouver des raisons. Il en donne plusieurs. « Le contentieux administratif est un contentieux *contre l'acte*, et non pas contre la personne morale administrative » (1). Nous avons été longtemps sans trouver un sens à cette formule (2). Tous les tribunaux jugent des actes, en d'autres termes des faits ; et, par suite, tout contentieux est un contentieux contre un acte. Les tribunaux criminels, qui sont ceux dont on serait le plus porté à dire qu'ils jugent les personnes, ne statuent eux-mêmes que sur des actes : vol, faux, homicide, etc... L'exécution des tirs dans un polygone militaire, c'est un acte ; un cheval d'artillerie blesse une femme ou un enfant, c'est aussi un acte. M. Hauriou le reconnaît lui-même, quand il parle des réclamations formées *contre des actes de l'administration déjà accomplis* », mais « qui ne sont pas de ceux qui créent le contentieux par eux-mêmes » (3) : les actes auxquels il fait allusion sont l'exécution des tirs, le cheval d'artillerie blessant un enfant, et d'autres analogues ; donc, là aussi, il y a des

mie est déterminée, qui ont leur individualité, comme les actions du droit romain » (*Op. cit.*, p. 284). Mais il revient plus loin à la simple vérité : « Contrairement à une opinion trop généralement répandue, il n'est pas besoin que ces recours (recours contentieux de pleine juridiction) soient formellement accordés par des textes, ils existent de plein droit dès que le contentieux est créé par un acte de gestion » (disons dès qu'il y a un droit violé), et il cite en note nombre d'arrêts qui le prouvent (p. 321). Il n'est pas besoin non plus que les recours pour excès de pouvoir soient accordés par un texte formel : v. C. d'Et., 13 mars 1867, *Bizet*, et conclusions de M. Aucoc : « Pour qu'il n'y ait pas de recours, il faut que la matière, par sa nature, ne soit pas de celles qui peuvent donner lieu à un recours contentieux ». Le contentieux administratif repose sur des principes bien plus simples qu'on ne dit.

(1) *Op. cit.*, p. 283, note.

(2) On la retrouve dans M. Mestre, ancien élève de M. Hauriou *(De l'autorité compétente pour déclarer l'Etat débiteur*, 1899, thèse : « Ceux-ci (les tribunaux administratifs), en règle générale, sont juges, non pas des personnes, mais des actes » (p. 6) ; cf. *id.*, p. 57 et suiv., et p. 120. Nous l'avons entendu répéter au dernier concours d'agrégation sur la foi du maître. Nous avouons que c'est là qu'elle nous a frappé pour la première fois.

(3) P. 248.

actes à juger, il y a un contentieux contre l'acte. Mais M. Hauriou nous fait comprendre sa pensée en ajoutant ceci : « Toutefois il faut distinguer : le contentieux de l'annulation est uniquement contre l'acte, puisqu'il aboutit seulement à l'annulation de celui-ci ; le contentieux de pleine juridiction..... est bien contre la personne administrative, puisqu'il peut aboutir à des condamnations pécuniaires à la charge de celle-ci, mais il n'existe *qu'en vertu de l'acte* » (1). L'idée devient plus claire, elle n'est pas plus probante. Aucun contentieux n'existe sans un acte qui viole un droit. Ce qu'il faudrait nous expliquer, c'est pourquoi certains actes de l'administration, quoiqu'ils violent des droits, ne créent aucun contentieux. Il faudrait nous en donner une raison rationnelle. Pour nous, la raison est historique et accidentelle : c'est que, le ministre ayant été longtemps considéré comme un juge de première instance, une décision de sa part était nécessaire, et qu'on a inconsciemment maintenu cette nécessité tout en prétendant que le ministre n'était pas un juge.

Une autre raison de M. Hauriou, qui n'est pas plus satisfaisante, se résume ainsi : La décision administrative rendue sur « une situation juridique qui, d'avance, tendait au contentieux », c'est-à-dire sur une question de droit violé par des actes déjà accomplis, « non seulement crée immédiatement contre elle-même un contentieux, mais on peut dire : 1° qu'elle *absorbe dans ce contentieux toutes les tendances qui s'étaient manifestées auparavant* ; 2° que, si elle n'était pas intervenue, ces tendances au contentieux n'auraient pu aboutir, parce qu'en principe toutes les fois que l'administration a agi par voie d'autorité ou par voie de gestion (c'est-à-dire toutes les fois qu'elle a agi pour d'autres objets que l'administration du domaine privé), le contentieux ne peut être créé que par des décisions exécutoires (ce qui signifie décisions administratives) » (2). La fin de ce passage — à partir de 2° — ne contient qu'une simple affirmation de la règle que nous critiquons. La seule partie où l'on puisse voir l'apparence d'une raison est celle-ci : La décision administrative, non seulement crée immédiatement contre elle un contentieux, mais

(1) P. 283, note.
(2) *Op. cit.*, p. 283.

« absorbe dans ce contentieux toutes les tendances qui s'étaient manifestées auparavant». Il suffit de parcourir quelques arrêts du Conseil d'Etat pour se convaincre que la décision administrative n'absorbe rien du tout. Ils ne prononcent pas sur la décision administrative, ils prononcent *uniquement* sur les faits antérieurs. Voici les questions qu'ils tranchent. — Le trouble de jouissance, la difficulté d'exploitation d'une propriété et la diminution de son rendement, occasionnés par la chute sur ladite propriété de projectiles provenant d'un polygone militaire, constituent des dommages *dont il est dû* réparation au propriétaire (1). — Il en est de même de l'interruption fréquente de la circulation sur les chemius donnant accès à l'immeuble (2). — Le propriétaire de bâtiments voisins d'un polygone militaire *a droit* à indemnité pour les terrains où sont tombés des projectiles et qui ont dû être évacués à différentes reprises par ordre de l'autorité militaire, *parce que* ces difficultés d'exploitation ont diminué les revenus des propriétés (3). — Le propriétaire, étant responsable des troubles apportés à la jouissance de son fermier, autres que ceux qui résultent de simples voies de fait, est recevable *à demander la réparation du trouble de jouissance causé par la chute des projectiles* (4). — Le dommage, pouvant cesser par suite de mesures prises par l'autorité militaire n'est pas nécessairement permanent : en conséquence, le propriétaire n'est pas fondé à réclamer une indemnité en capital pour dépréciation définitive, mais seulement la réparation du préjudice qui lui est annuellement causé (5). — Le propriétaire de bâtiments voisins d'un polygone militaire n'a droit à aucune indemnité à raison des risques auxquels ces bâtiments sont exposés par l'effet des explosions et des détonations, tant qu'ils n'ont subi aucune détérioration (6). Le droit à indemnité ne s'ouvre que quand le dommage est né et actuel (7). — L'indemnité due par

(1) C. d'Et., 29 janvier 1892, *Delagogue ;* 25 mars 1892, *Viard ;* 7 juillet 1893, *Jamonet ;* 5 janvier 1894, *Pin.*

(2) C. d'Et., 5 janvier 1894, *Pin.*

(3) C. d'Et., 24 février 1893, *Leblanc.*

(4) C. d'Et., 13 juin 1890, *de Narbonne.*

(5) C. d'Et., 25 mars 1892, *Viard ;* 5 janvier 1794, *Pin.*

(6) C. d'Et., 24 février 1893, *Leblanc.*

(7) C. d'Et., 4 janvier 1878, *Berninet ;* 10 février 1882, *Smith.*

l'Etat à une personne blessée par une balle provenant d'un tir exécuté dans un polygone militaire peut, à raison de l'incapacité incurable de marcher qu'a entraînée la blessure et de l'impossibilité pour la victime de pourvoir à sa subsistance, consister en une somme déterminée et en une rente viagère incessible et insaisissable (1). — Il appartient au Conseil d'Etat saisi d'un pourvoi contre la décision du ministre de la guerre refusant toute indemnité, d'ordonner la vérification par experts de l'existence et de l'étendue du préjudice allégué (2). — Cette vérification peut porter, non seulement sur la demande rejetée par le ministre, mais aussi sur la continuation postérieure des dommages (3). — L'Etat est *responsable des accidents causés par les exercices de tir* exécutés dans un polygone militaire, notamment d'une blessure faite par une balle à une personne travaillant dans les champs, alors que l'autorité militaire n'a pas pris les précautions voulues pour interdir aux cultivateurs de la localité l'accès de la zone dangereuse (4). — Alors même qu'une ville, en mettant un champ de tir à la disposition de l'Etat, aurait garanti celui-ci contre les dommages que pourraient causer aux habitants les exercices à feu, l'Etat ne peut se prévaloir des engagements de la ville pour se soustraire à l'action en responsabilité directement engagée contre lui, sauf à lui à exercer ultérieurement tel recours qu'il croira lui appartenir (5). — Nous empruntons tous ces arrêts à l'une des hypothèses où le droit est violé avant la décision du ministre et où la décision préalable du ministre est exigée par le Conseil d'Etat. On peut aisément se rendre compte que la décision du ministre ne constitue pas la matière contentieuse, n'ajoute rien à la matière contentieuse, n'absorbe ni ne transforme la matière contentieuse, et n'est pas ce sur quoi le Conseil d'Etat prononce : il prononce sur les faits sur lesquels le ministre a prononcé lui-même, comme une Cour d'appel prononce, après le tribunal civil, sur les mêmes faits que celui-ci. La décision du ministre ne crée pas plus le contentieux pour le Conseil

(1) C. d'Et., 3 mai 1895, *Robert*.
(2) C. d'Et., 29 mai 1892, *Delagogué* ; 25 mars 1892, *Viard*.
(3) C. d'Et., mêmes arrêts qu'à la note 2.
(4) C. d'Et., 29 janvier 1892, *Delagogué*.
(5) Même arrêt.

d'Etat, que la décision d'un tribunal de première instance pour une Cour d'appel. La décision du ministre, comme la décision du tribunal de première instance, est exigée pour la *recevabilité* de la demande. Cette question de recevabilité tranchée, on ne s'en occupe plus, que, le cas échéant, pour limiter la juridiction du tribunal d'appel aux matières examinées en première instance (1). Mais dans ces limites, le tribunal d'appel aborde les faits originaires aussi directement et aussi librement que le juge de première instance, que le ministre. On peut même dire que la décision du ministre tient moins de place dans les arrêts du Conseil d'Etat que les jugements de première instance dans les arrêts des Cours d'appel. C'est naturel. Dans les espèces que nous avons prises pour type jusqu'ici et qui toutes nous ramènent à l'Etat débiteur, c'est le ministre qui plaide comme défendeur devant le Conseil d'Etat; on n'a pas besoin de sa décision, puisqu'on aura ses défenses et ses conclusions. Il est d'autant moins raisonnable d'exiger une décision du ministre, s'il n'est pas juge de première instance, qu'on ne pourra pas condamner l'Etat sans lui demander ce qu'il a à dire là-contre.

Le suggestif ouvrage de M. Hauriou éveille aussi l'idée que l'Etat, le département, la commune, ne peuvent être obligés que par des actes ou décisions émanant des autorités administratives. Si nous n'interprétons pas mal sa pensée, tel nous paraît être le sens de deux passages qui se rapprochent naturellement dans notre esprit, et que nous résumons ainsi : Il y a des actes de l'administration qui produisent par eux-mêmes un effet de droit, et d'autres qui n'en produisent pas; « on ne pouvait pas donner à tous les agents administratifs le droit d'engager juridiquement l'administration par leurs déci-

(1) Aussi le Conseil d'Etat, saisi après le ministre, se préoccupe-t-il de savoir si on ne lui apporte pas des demandes nouvelles, tout comme une Cour saisie en appel après un tribunal de première instance : C. d'Et., 24 juin 1881, *Courtin ;* 13 avril 1883, *Sanson ;* 25 mars 1892, *Viard ;* 19 janvier 1894, *de Pins.* Une demande nouvelle est une demande dont on ne conteste pas le caractère contentieux, mais à laquelle il manque d'avoir subi le premier degré de juridiction. Au reste toutes les fois que le Conseil d'Etat, refuse d'examiner une demande uniquement parce qu'elle n'a pas été soumise au ministre, il prononce implicitement, mais certainement, que cette demande, indépendamment de la décision du ministre, constitue une matière contentieuse, mais qu'il lui manque d'avoir subi un premier examen indispensable, disons un premier degré de juridiction.

sions », ce droit a été réservé aux autorités administratives ; quant aux autres agents, agents d'exécution, il faut que leurs actes soient « endossés » par une autorité administrative au moyen d'une décision, de façon à ce que « l'acte qui émanait d'un agent inférieur de la hiérarchie émane maintenant d'un agent supérieur ; que l'administration exerce sur cet acte son contrôle au point de vue de la légalité ; et que par là *elle élève le fait qu'il contenait forcément à la dignité d'une décision juridique* » (1). Ainsi le dommage causé par le voisinage d'un champ de tir, par un cheval d'artillerie, par un wagonnet de manufacture des tabacs, etc..., ne saurait produire d'effet de droit, par conséquent donner à la victime un droit à indemnité, sans avoir été « élevé à la dignité d'une décision juridique » ; en d'autres termes, l'Etat ne saurait être obligé que par une décision émanant d'une autorité administrative (2). Ce serait une législation bien regrettable ; ce n'est, Dieu merci ! pas la nôtre. Elle n'est écrite nulle part, et la jurisprudence tout entière est contraire. Elle décide que le droit à indemnité ne naît que s'il s'agit d'un dommage réalisé ; donc il naît à ce moment et par ce fait. Nous nous bornons à renvoyer sur ce point aux arrêts du Conseil d'Etat que nous venons de citer tout à l'heure (3). Puis il reste les indemnités qu'on peut récla-

(1) *Op. cit.*, p. 276, texte et note. *C. cpr.* avec p. 280, texte et note.

(2) M. Hauriou appelle *recours hiérarchique* le fait de soumettre au ministre la réparation d'un dommage causé par le tir d'un polygone militaire, etc.. : « Le recours hiérarchique est un moyen employé pour transformer l'acte d'un agent d'exécution quelconque, non susceptible de recours contentieux, en une décision exécutoire, susceptible de recours, en le faisant endosser pour ainsi dire par le supérieur hiérarchique » (*ib.*, p. 280, note). Nous ne connaissons personne qui attribue ce sens aux mots *recours hiérarchique*. Et nous nous demandons quel « contrôle de légalité ». (*id. ib.*) le ministre peut exercer sur cet acte. Il n'a d'autre rôle possible que d'accorder l'indemnité réclamée, ou de la refuser, ou de transiger. M. Laferrière paraît supposer aussi, à la fin de sa dissertation sur la « juridiction ordinaire du Conseil d'Etat », que le ministre pourrait avoir quelque chose à « réformer » à propos d'actes pareils : « La doctrine moderne a donc, avec raison, renoncé à l'idée antérieurement admise, d'après laquelle les ministres étaient considérés comme juges ordinaires, parce que *l'on confondait avec une fonction juridictionnelle, le droit qu'ils ont* de prendre des décisions au nom de l'Etat et *de réformer les actes de leurs subordonnés* » (*op. cit.*, t. I, p. 323).

(3) Nombre d'arrêts du Conseil d'Etat contiennent des formules comme celle-ci : « Considérant que les faits allégués (chute de projectiles etc...), s'ils étaient prouvés, pourraient donner ouverture à un *droit à indemnité* » : C. d'Et., 21 janvier 1898, *Barthélémy et Péronne* ; 24 juin 1898, *Montané* ; 23 décembre 1898, *Courcelle*.

mer devant le Conseil de préfecture, et qui ne sont pas soumises à cette condition que le dommage ait été « élevé à la dignité d'une décision juridique ».

En résumé, nous ne voyons rien qui justifie la nécessité d'une décision *administrative*. La loi du 17 juillet 1900 suffirait à elle seule à prouver l'inutilité de cette décision pour créer le contentieux ou la matière contentieuse. Elle dispose (art. 3, c'est le seul qui se rapporte à notre sujet) : « Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat (1) que sous la forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat ». La décision est inutile, puisqu'après quatre mois on s'en passe : on pourrait aussi bien s'en passer tout de suite. Mais, objectera-t-on, ce n'est pas si simple que cela : si l'on peut se passer de la décision au bout de quatre mois, c'est que la loi assimile expressément le silence de l'autorité administrative à une décision de rejet, nous sommes en présence d'une *fiction* que le législateur seul pouvait créer, qui seule rend possible de passer outre. Nous répondrons par l'histoire de l'art. 7 du décret du 2 novembre 1864. La loi de 1900 n'est que l'extension de cet article à des cas nouveaux. Cet article, fait pour le cas de recours hiérarchique, assimilait aussi le silence du ministre prolongé pendant quatre mois à une décision de rejet, et permettait à l'intéressé de se pourvoir au Conseil d'Etat. On considérait encore le ministre comme un juge de première instance quand il statuait sur un recours hiérarchique : comme juge, il devait être saisi et statuer avant le Conseil d'Etat. Le décret de 1864 veut qu'au bout de quatre mois il soit considéré comme ayant statué sans donner satisfaction à l'intéressé. La fiction, s'il y en avait une, consistait à considérer le ministre comme ayant statué ; il n'y avait aucune fiction à dire que le ministre n'avait pas donné satisfaction à l'intéressé, puisque c'était la vérité (2). Cette

(1) Voilà qui prouve encore, en passant, que la règle en question est particulière au Conseil d'Etat.

(2) A quoi bon recourir à des fictions quand c'est inutile ? Or, c'est parfaite-

fiction qui consistait à regarder le ministre comme ayant statué n'avait de raison d'être que si l'on considérait la décision du ministre comme nécessaire, ou, ce qui revient au même, si on considérait le ministre comme un juge de première instance. Le jour où l'on a cessé de reconnaître au ministre la qualité de juge, on a vu que la fiction, l'attente de quatre mois, et le fait même de saisir le ministre étaient inutiles; on a autorisé l'intéressé à saisir le Conseil d'Etat sans même former un recours hiérarchique devant le ministre. L'art. 7

ment inutile ici. Le législateur n'avait qu'à dire : « Faute par le ministre d'avoir statué dans le délai de quatre mois, l'intéressé pourra saisir le Conseil d'Etat ». Personne alors n'aurait pu invoquer l'idée de fiction. Il suffisait d'un ordre. Mais le texte de 1900 et l'article 7 du décret du 2 novembre 1864 ont été élaborés par des hommes habitués à considérer la décision du ministre comme indispensable pour qu'un recours au Conseil d'Etat pût être formé : la rédaction s'en est ressentie, on a voulu qu'au moins la décision du ministre fût supposée, par respect pour de prétendus principes. Ce scrupule a été oublié dans la rédaction du décret du 16 mars 1880, *relatif à l'élection des membres du conseil supérieur de l'instruction publique et aux élections pour les conseils académiques*, art. 12, et du décret du 12 novembre 1886, *portant règlement d'administration publique pour la désignation des membres électifs du Conseil départemental de l'enseignement primaire*, art. 12. Ces deux articles contiennent la disposition suivante : « Faute par le ministre d'avoir prononcé dans le délai d'un mois, la réclamation pourra être portée directement devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux ». Il n'est plus question de fiction ici, ce qui prouve bien que l'idée de fiction est inutile. La formule même de l'article 3 de la loi du 17 juillet 1900 et de l'article 7 du décret du 2 novembre 1864, tout en se prêtant à l'idée de fiction, l'implique-t-elle nécessairement ? Nous retrouvons cette formule dans la loi du 5 avril 1884, art. 38, où il s'agit des contestations relatives aux élections municipales : « Le conseil de préfecture statue, sauf recours au Conseil d'Etat. Il prononce dans le délai d'un mois... Faute par le conseil d'avoir statué dans les délais, la réclamation est considérée comme rejetée...; la partie intéressée peut porter sa réclamation devant le Conseil d'Etat ». Est-il nécessaire de recourir à une fiction pour expliquer que, passé un certain délai, on sera considéré comme ayant franchi le premier degré de juridiction et aborder le second ? A ce compte, il faudrait voir une fiction aussi dans le système, soutenu en procédure judiciaire, qui autorise les deux plaideurs, s'ils sont d'accord sur ce point, à franchir le premier degré de juridiction pour aborder de plain-pied le second : et pourtant il n'y a aucune fiction, mais l'effet d'une convention considérée comme licite. Il faudrait voir une fiction aussi dans les textes de la loi du 5 avril 1884, (art. 121 § 3 et 127 § 2), d'après lesquels, à défaut de décision rendue par le conseil de préfecture dans les deux mois sur une demande d'autorisation de plaider, ou par le président de la République en Conseil d'Etat dans les deux mois sur un recours formé contre le refus d'autorisation du conseil de préfecture, la commune peut se considérer comme autorisée : nous n'y voyons qu'une disposition impérative prise pour accélérer l'expédition des affaires et une autorisation donnée à l'avance par le législateur lui-même pour des cas déterminés, ou plutôt une dispense, dans ces cas, de toute autorisation.

du décret de 1864 mettait lui-même les esprits sur cette voie. Nous espérons qu'il en sera de même de la loi du 17 juillet 1900. Elle conduira à reconnaître que si l'on peut se passer d'une décision administrative au bout de quatre mois, on peut s'en passer tout de suite.

Ce qui prouve encore l'inutilité d'une décision administrative, c'est le procédé auquel le Conseil d'Etat recourt pour y échapper. Il n'est pas rare que les ministres ne fassent aucune réponse aux demandes de réparation qu'on leur soumet (1). Le plaideur essaie alors de porter sa demande au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat, qui gémit de la règle qu'il s'impose, communique la demande au ministre : « pourquoi ne répondez-vous pas ? avez-vous des explications à nous fournir ? » Si, en effet, le ministre consent à présenter des observations signées de lui, et ne s'oppose pas à ce qu'elles soient considérées comme une décision, le Conseil d'Etat déclare que la décision est acquise, que la demande est recevable, il l'examine au fond, et le déni de justice est écarté (2). Qu'est-ce qui prouve mieux que cette pratique, qu'une décision préalable est inutile, et qu'on pourrait statuer directement dans tous les cas, sauf à condamner l'Etat par défaut si le ministre s'obstinait à ne pas conclure ?

Jusqu'ici nous n'avons raisonné que sur le ministre et sur une décision ministérielle. Le ministre est la première autorité administrative dont on ait songé à considérer la décision comme nécessaire au plaideur pour aborder le Conseil d'Etat. L'idée est venue ensuite que, si une décision *administrative* était nécessaire, elle devait l'être, quelle que fût l'autorité compétente pour la rendre. Et c'est ainsi qu'on a été conduit à subordonner des recours au Conseil d'Etat à la condition d'une décision préalable du conseil général quand il s'agissait d'in-

(1) Citons, à titre d'exemples : C. d'Et., 12 avril 1878, *Villain-Moisnel* ; 21 mars 1879, *Mercier* ; 21 mars 1879, *Guinard* ; 16 décembre 1887, *Cie Morelli* ; 5 décembre 1890, *Ville de Bernay* ; id., *Ville de Tulle* ; id., *Ville d'Evreux* ; 27 décembre 1891, *Mortou* ; 21 avril 1893, *Zickel*.

(2) C. d'Et., 21 mars 1879, *Mercier* ; 27 novembre 1891, *Mortou* ; 13 juillet 1892, *Blondel*. Dans l'affaire *Cie Morelli* ; 16 décembre 1887, le ministre sommet des observations au Conseil d'Etat, mais il a soin de déclarer qu'il ne les produit qu'à titre de renseignements et sans entendre lier l'instance : il demande que la requête au Conseil d'Etat soit déclarée non recevable faute de décision ministérielle antérieure, et il l'obtient.

demnités réclamées au département, et du conseil municipal quand il s'agissait d'une demande formée contre la commune. C'est le dernier avatar de la théorie du ministre-juge.

La jurisprudence qui subordonne l'accès du Conseil d'Etat à la condition d'une décision préalable du conseil général ou du conseil municipal est toute récente : elle ne remonte pas à plus d'une douzaine d'années. Nous pouvons en faire la genèse. A l'époque où le ministre était considéré comme juge de première instance pour les affaires de la compétence du Conseil d'Etat, on n'aurait pas pu songer à une décision du conseil général ou du conseil municipal : les pouvoirs du ministre comme juge n'avaient pas les mêmes limites que ses pouvoirs comme autorité administrative. Il a fallu pour en venir là commettre l'inconséquence de maintenir la nécessité de s'adresser au ministre tout en prétendant qu'il n'était pas un juge, ce qui a condamné les docteurs à considérer une décision *administrative* comme nécessaire. Quand on a eu découvert que cette nécessité était une règle rationnelle « générale », « inhérente à la notion même du contentieux administratif » ou tout au moins du contentieux devant le Conseil d'Etat, on a été fort embarrassé pour les procès faits au département ou à la commune et qui ressortissaient au Conseil d'Etat : ici, le ministre, comme *autorité administrative*, ne représentait plus rien et ne pouvait jouer aucun rôle. On s'est trouvé dans l'alternative ou d'exiger une décision des représentants du département ou de la commune, ou de permettre de saisir le Conseil d'Etat sans préambule autre que ceux dont il plaît aux plaideurs d'user entre eux. On a fini par s'arrêter au premier parti.

C'est M. Laferrière qui a été l'initiateur de cette jurisprudence. Dans sa première édition, en 1887, il constate que le Conseil d'Etat ne reconnaît plus au ministre le caractère d'un juge ; il en tire très justement cette conséquence que le pouvoir de décider du ministre s'arrête là où s'arrêtent ses pouvoirs comme autorité administrative ; puis il ajoute (1) : « C'est en perdant de vue cette idée qu'on est quelquefois arrivé à créer des difficultés de procédure et même de compétence

(1) T. I, p. 410.

presqu'inextricables dans certaines contestations entre des particuliers et des communes. Comment procéder, par exemple, sur des actions en responsabilité formées contre des communes à raison de fautes de leurs agents? On a quelquefois pensé à porter ces actions devant les tribunaux judiciaires ; mais le tribunal des conflits les déclare incompétents toutes les fois qu'il s'agit d'actions en responsabilité fondées sur des actes d'administration dont les tribunaux ne peuvent connaître. On s'est alors retourné vers le ministre comme pouvant exercer en cette matière la juridiction administrative de premier degré; mais le Conseil d'Etat n'a pas hésité à déclarer que le ministre n'est point compétent pour connaître de pareils litiges (C.d'Et., 4 décembre 1885, *Lefever et Chesnier*). Quant au conseil de préfecture, tout le monde reconnaît qu'il ne saurait statuer en dehors des matières spéciales que la loi lui a attribuées. Toutes ces difficultés disparaissent si l'on s'inspire des règles ci-dessus exposées. *On n'a qu'à agir à l'égard de la commune comme on agit à l'égard de l'Etat, c'est-à-dire à provoquer une décision de son représentant légal.* Quand le maire se sera prononcé sur la demande d'indemnité formée contre la commune à raison d'actes administratifs émanés de son agent, il existera une *décision* susceptible de recours contentieux, et nous ne voyons pas pourquoi cette décision ne pourrait pas être déférée directement au Conseil d'Etat, puisque ni le préfet, ni le ministre, ni le conseil de préfecture, ni les tribunaux judiciaires n'ont qualité pour en connaître ». Il résulte déjà assez clairement de ce passage que cette jurisprudence de l'avenir n'existe pas encore; l'éminent auteur nous le dit d'ailleurs en note : « Le Conseil d'Etat n'a pas eu à se prononcer sur cette question. De son côté, le Tribunal des conflits s'est borné à affirmer le caractère administratif du litige et l'incompétence des tribunaux judiciaires, sans déterminer quelle est la juridiction administrative compétente *et comment elle peut être saisie* (Tribunal des conflits, 27 décembre 1879, *Guidet*). Ces questions ne rentrent pas, en effet, dans le jugement du conflit. Mais il faut se garder de conclure du silence de la jurisprudence sur ces points importants que la dénégation de la compétence judiciaire équivaut à la suppression de toute juridiction, comme l'a soutenu M. Hallays-Dabot, dans ses observations

sur la décision *Guidet (Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, année 1879, p. 883). Si cette conclusion était exacte, tous les litiges d'intérêt départemental ou communal qui ont un caractère administratif et qui ne relèvent pas des conseils de préfecture resteraient sans juge, ce qu'il est impossible d'admettre. La solution que nous proposons permet de résoudre très simplement la question de compétence et la question de procédure que ces sortes de litiges peuvent soulever, lorsqu'ils échappent aux tribunaux judiciaires ». La question de compétence et de procédure aurait encore été plus simplement résolue par la reconnaissance du droit des plaideurs de saisir directement le Conseil d'Etat, comme M. Laferrière leur reconnaît ci-dessus le droit de saisir directement le conseil de préfecture ou les tribunaux judiciaires. « Concluons donc de ce qui précède que partout où il existe une autorité ayant *un droit de décision propre,* et pouvant rendre des décisions administratives exécutoires par elles-mêmes (1), un débat contentieux peut naître, et que le Conseil d'Etat peut en être directement saisi ».

Dans sa deuxième édition (1896) l'éminent auteur revient à cette question (2). Après avoir défini la juridiction ordinaire du Conseil d'Etat comme une juridiction qui ne peut s'exercer sans une décision administrative préalable, constituant la matière contentieuse, il constate que le Conseil d'Etat s'est engagé dans la voie qu'il lui indiquait. « Dans ces cas, — il s'agit d'un maire qui a suspendu ou révoqué un employé municipal, un ingénieur chargé du service de la voirie et des eaux ; celui-ci réclame une indemnité pour méconnaissance d'engagements pris envers lui ; la matière contentieuse nous paraît être celle-ci : y a-t-il eu rupture d'engagements, c'est-à-dire méconnaissance d'un droit par la commune, elle réside donc dans le fait de suspension ou de révocation ; ce que nous critiquons ici, ce n'est pas la compétence du Conseil d'Etat pour ces sortes de questions, ni la solution qu'il y donne, mais la nécessité imposée au plaideur de soumettre sa récla-

(1) A prendre ce passage à la lettre, on pourrait croire que les agents administratifs autres que les autorités ayant un droit de décision propre ne peuvent pas obliger l'Etat, le département ou la commune, par les fautes qu'ils commettent ; et ce serait un principe spécial aux cas où le Conseil d'Etat est compétent.

(2) T. I, p. 324.

mation d'indemnité au conseil municipal et d'en obtenir une décision de rejet sous peine de ne pouvoir saisir le tribunal, — Conseil d'Etat, — de la question; — « dans ces cas, le Conseil d'Etat s'est reconnu compétent comme juge ordinaire, et il a trouvé des éléments suffisants de débat contentieux dans la décision rendue par le maire et dans l'opposition qui y est faite par la partie (1). Cette doctrine s'est affirmée par un arrêt du 13 décembre 1889 (*Cadot*) qui est, quoique très concis, un véritable arrêt de principe ; il constate que « du refus du maire *et du conseil municipal de Marseille de faire droit à la réclamation du sieur Cadot*, il est né entre les parties un litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître». — Nous voulons bien que ce soit au Conseil d'Etat d'en connaître ; nous pensons que le litige est né du fait qui prétendument avait violé le droit du réclamant, l'arrêté de révocation, et non pas du refus du conseil municipal de reconnaître la violation de droit et de la réparer : ce refus ne peut tout au plus être que

(1) Cette formule ne donne pas l'idée exacte du fonctionnement de la thèse dans la pratique. Le maire peut révoquer un employé municipal, il n'est pas compétent pour rendre une décision sur la demande d'indemnité formée contre la commune à l'occasion de cette révocation. Seul, le Conseil municipal peut acquiescer à une demande dirigée contre la commune ou la rejeter ; seul, il peut décider que la commune fera ou se laissera faire un procès (loi du 5 avril 1884, art. 61) : le maire, ici, n'est que l'exécuteur de décision du conseil municipal. Aussi n'est-ce pas le maire, mais le Conseil municipal de Marseille, qui a refusé de faire droit à la réclamation du sieur *Cadot* : l'arrêt du Conseil d'Etat le constate lui-même. Même constatation dans C. d'Et., 20 mars 1890, *Drancey*; 29 avril 1892, *Wottling* : « Du refus du maire et du *Conseil municipal* de faire droit à la réclamation de..., il est né entre la partie un litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître ». L'arrêt *Richard*, 13 mai 1892, est encore plus explicite et plus caractéristique : « Considérant que si le Conseil d'Etat est, en principe, compétent pour statuer sur une réclamation de cette nature (il s'agit d'un employé municipal qui demande une indemnité à raison de la perte de son emploi), il ne saurait en être valablement saisi en l'absence de tout litige existant, de ce chef, entre les parties ; qu'il suit de là que *Richard*, qui ne justifie pas du refus par la ville de Marseille de lui accorder une indemnité, n'est pas recevable en l'état à porter sa demande devant ledit Conseil ». Voilà le système dans toute sa beauté. Ce n'est pas « la décision rendue par le maire (arrêté de révocation) et l'opposition qui y est faite par la partie (réclamation) » qui fournissent au Conseil d'Etat « des éléments suffisants de débat contentieux » ; il faut que le prétendant droit à indemnité soumette sa réclamation à l'autorité municipale, c'est-à-dire au conseil municipal, et c'est du refus du conseil municipal de faire droit à la réclamation que naît prétendument le litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaître. Pour nous, le litige existe avant la délibération du conseil municipal, il naît du fait de la révocation.

la confirmation du litige, il n'en est pas la matière première et essentielle. — M. Laferrière cite dans le même sens des arrêts du 6 novembre 1891 (*Dardenne*), et du 13 mai 1892 (*Richard*). Il ajoute en note : « La solution qui a ainsi prévalu est celle que nous avions proposée dans notre première édition ».

Voilà comment s'est produite l'extension aux autorités départementales et communales du principe qu'une décision administrative est indispensable pour recourir au Conseil d'Etat. Le principe a même reçu, dans ses applications à la commune, une aggravation qu'il ne comportait pas dans les applications primitives. On n'exige la décision du ministre que dans les cas où la violation de droit s'est produite en dehors de toute décision de la part d'une autorité administrative : inexécution par l'Etat des clauses d'un marché de fournitures, dommage causé par l'exécution des tirs dans un polygone militaire, ou par un cheval d'artillerie en service commandé, ou par les wagonnets d'une manufacture de tabac. Ces mêmes cas se présentent pour la commune, quand une faute dommageable est commise par un agent qui n'a aucun caractère d'autorité administrative. Mais on va plus loin. Lorsqu'un dommage est causé par une décision (arrêté de révocation) du maire, autorité administrative, on ne trouve pas cela suffisant pour que l'intéressé soit admis à former un recours au Conseil d'Etat, il faut qu'il soumette sa demande de réparation à une nouvelle autorité administrative, le conseil municipal : ce sont donc deux décisions administratives qui sont ici nécessaires pour ouvrir au plaideur l'accès du tribunal. C'est assurément une de trop.

Après avoir provoqué l'extension du principe aux autorités départementales et communales, M. Laferrière demandait qu'un texte de loi vînt nous en débarrasser ou tout au moins en corriger les conséquences. Dans son tome II, 2e édition, p. 433, en note, il critique un projet de loi élaboré par une commission de la Chambre des députés, dont l'article 12 était ainsi conçu : « Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat que sous la forme de recours contre une décision ministérielle, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu au-

cune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat ». L'éminent auteur fait observer que cette disposition « aurait besoin d'être complétée de manière à atteindre des autorités autres que les ministres », et il entend notamment par là « les autorités départementales ou municipales qui sont investies, elles aussi, de certains droits de décision, et qui peuvent commettre des dénis de justice par leur silence systématique ».

Nous pouvons maintenant aborder la question de savoir si un texte de loi était nécessaire pour dispenser les plaideurs dont le droit est violé de soumettre leur réclamation au ministre ou à d'autres autorités administratives avant de saisir le Conseil d'Etat. Cette question dépend de la suivante : y a-t-il des textes qui imposent aux ressortissants du Conseil d'Etat la nécessité d'obtenir une décision administrative préalable?

Une thèse très différente de toutes celles que nous avons vues jusqu'ici consisterait à dire : le système des décisions administratives préalables est déplorable, mais il est imposé par notre droit positif, et nous n'y pouvons rien. Nous sommes portés à croire que ce point de vue est celui de M. Ducrocq, dans les cas limités où il regarde une décision du ministre comme nécessaire tout en prétendant que le ministre n'est pas un juge (1). Il est indispensable d'examiner la question sous ce nouvel aspect.

Nous allons voir que dans les cas les plus nombreux et les plus importants, ceux notamment où des créanciers veulent agir contre l'Etat, aucun texte n'impose aux parties de saisir le ministre ou une autorité administrative avant de saisir le Conseil d'Etat. Ce n'est que pour quelques contestations spéciales nettement déterminées qu'on rencontre des textes. Ces textes instituent deux degrés de juridiction, le ministre et le Conseil d'Etat. Nous verrons que dans ces cas spéciaux il est particulièrement impossible de soutenir que la décision du ministre est une décision administrative.

D'abord, il n'y a pas de textes imposant la nécessité d'une

(1) V. ci-dessus, p. 451, note 1.

décision administrative préalable au cas de procès faits au département ou à la commune. La jurisprudence récente qui exige cette décision est l'extension d'un prétendu principe rationnel à des espèces qui, à ce point de vue, ne sont sûrement régies par aucun texte.

Il n'y a pas de textes non plus imposant aux créanciers de l'Etat qui ressortissent au Conseil d'Etat de soumettre au préalable leur réclamation au ministre et d'en obtenir une décision.

Pour apprécier sur ce point les textes, la doctrine ou la jurisprudence, il faut avoir présent à l'esprit un principe essentiel que nous avons déjà formulé, mais qu'il est indispensable de rappeler ici, savoir : qu'une décision de justice condamnant l'Etat à payer, de quelque tribunal qu'elle émane, n'est jamais susceptible d'exécution forcée, ne dispense jamais le créancier de s'adresser au ministre pour obtenir une liquidation, c'est-à-dire pour obtenir le seul titre *immédiatement* efficace contre l'administration, contre les caisses de l'Etat ; et que le ministre liquidateur ne peut être contraint à faire l'acte de sa fonction par aucun tribunal (1). Ce principe s'imposerait indépendamment de tout texte, comme une conséquence impérieuse de la séparation des pouvoirs, ou des fonctions de juger et d'administrer. Les textes qui le formulent ne signifient pas qu'une décision administrative soit nécessaire avant la décision du tribunal, mais qu'elle est nécessaire avant paiement.

Tel est le sens de la loi, si souvent dénaturée, des 17 juillet-8 août 1790, dont l'art. 1er est ainsi conçu : « L'Assemblée nationale décrète comme principe constitutionnel que nulle créance sur le Trésor public ne peut être admise parmi les

(1) On croit rêver quand on lit dans un texte célèbre en notre matière et qui n'a d'ailleurs pas valeur législative, l'arrêté du Directoire du 2 germinal an V : « Considérant.... que si les demandes en paiement de sommes dues.... par la République.... étaient portées devant les tribunaux ordinaires..., comme tout jugement émané des tribunaux entraîne son exécution, il s'ensuivrait.... que les propriétés nationales seraient à la merci du créancier de la République, lequel serait en droit, par l'autorité de la chose jugée, de les regarder comme le gage de sa créance ; qu'ainsi les denrées, effets et marchandises dont le gouvernement dispose par le ministère de ses préposés, seraient détournés de leur destination ; que les caisses de la Trésorie nationale elle-même seraient saisissables ; qu'en un mot, le service général pourrait être non seulement entravé, mais totalement interrompu ».

dettes de l'Etat qu'en vertu d'un décret de l'Assemblée nationale sanctionné par le roi ». L'Assemblée Constituante assumait là la fonction essentiellement administrative de liquidateur des dettes de l'Etat (1). La disposition n'avait pas d'autre portée. L'Assemblée Constituante n'entendait pas par là se substituer aux juridictions constituées, ni leurretirer le droit de prononcer avant elle, dans leur sphère propre, sur les dettes de l'Etat (2). Ce qui le prouve, c'est notre loi elle-même,

(1) L'Assemblée Constituante fut entraînée à cela par une idée fausse, l'assimilation entre la liquidation des dettes de l'Etat et le vote de l'impôt. Elle considéra que la liquidation *crée* une obligation publique, un mandat sur l'impôt et sur la nation, et elle en tira la conséquence que les représentants de la nation ont seuls le droit de prononcer et de consentir cette obligation, comme ils ont seuls le droit de voter l'impôt. Cette idée est exprimée dans le « Rapport fait à l'Assemblée nationale au nom du comité de liquidation, le 3 juillet 1790, par M. de Batz » (*Archives parlementaires*, 1re série, t. XVI, p. 680 et suiv.), qui aboutit au vote de la loi des 17 juillet-8 août 1790 : « Puisque la liquidation crée une obligation publique, un mandat sur l'impôt et sur la nation, ses représentants ont seuls le droit de prononcer et de consentir cette obligation, comme, avant de la consentir, leur devoir est d'en vérifier et d'en reconnaître la légitimité ». L'erreur est de croire que la liquidation *crée une obligation* à la charge de l'Etat, elle ne fait que la constater. Ce qui *crée l'obligation* à la charge de l'Etat, c'est le fait originaire, travail public, transport, fourniture, dommage injuste, d'ou est née la dette de l'Etat. Les décisions de justice qui déclarent l'Etat débiteur ne créent pas non plus la dette de l'Etat, elles ne font également que la constater ; et c'est une autre aberration de l'arrêté directorial du 2 germinal an V que de nous dire : « Considérant... que le tribunal qui prend sur lui de fixer une indemnité (il s'agissait du prix de transports faits pour le compte de la République) et d'en ordonner le paiement, s'arroge, contre tous les principes, le droit de créer une créance contre la République... » Les décisions de justice ou la liquidation administrative ne créent pas plus la dette de l'Etat que les décisions administratives, préalables au recours qu'on veut porter devant le Conseil d'Etat, ne créent la dette de l'Etat ou la matière contentieuse. Mais si la liquidation administrative antérieure au paiement ne crée pas la dette de l'Etat, il est vrai que c'est elle qui *constitue le titre en vertu duquel seul le créancier sera payé*, et en ce sens il est exact de dire que la liquidation *crée un titre*, « *un mandat sur l'impôt et sur la nation* ». C'est une raison pour ne pas laisser cette opération à d'autres qu'à ceux qui ont la garde et la manutention des biens, deniers et créances de l'Etat, nous avons nommé l'administration. C'est donc une raison pour ne pas assimiler la liquidation judiciaire à une liquidation administrative, et pour exiger celle-ci même après celle-là. Mais ce n'est pas une raison pour assimiler la liquidation administrative au vote de l'impôt et pour en charger les représentants directs de la nation.

(2) Seulement, comme, en vertu d'autres lois de la même époque, les tribunaux judiciaires, les seuls alors existants, n'avaient qu'une compétence exceptionnelle et très limitée pour connaître des actes de l'administration et, par conséquent, des dettes de l'Etat, l'autorité chargée de liquider ces dettes était en même temps dans la nécessité de les juger, le plus souvent. On ne peut donc

dont l'art. 7 porte : « Il est enjoint aux créanciers de justifier au comité de liquidation (les décisions de l'Assemblée sur les dettes de l'Etat étaient préparées par un comité de liquidation, comme aujourd'hui les décisions des ministres liquidateurs sont préparées par leurs bureaux) .. de l'action qu'il auraient dirigée devant les tribunaux qui en doivent connaître, pour la vérification ». Ce qui le prouve encore, c'est la loi des 26 avril-4 mai 1791, *relative aux arrêts rendus contradictoirement au Conseil, portant liquidation de créances, indemnités et demandes* : « L'Assemblée nationale décrète que, quand il sera présenté au comité central de liquidation des arrêts rendus contradictoirement au Conseil, portant liquidation de créances, indemnités et demandes, le comité examinera d'abord si lesdits arrêts sont susceptibles ou non d'être attaqués par les voies de droit. Si le comité estime qu'ils sont attaquables..., il proposera à l'Assemblée de décréter que lesdits arrêts seront remis à l'agent du Trésor public pour se pourvoir ; dans le cas, au contraire, où le comité n'apercevrait aucune voie de droit pour se pourvoir contre les arrêts qui lui seront présentés, il proposera à l'Assemblée d'ordonner par un décret le paiement des sommes portées auxdits arrêts ». C'est exactement, pour l'Assemblée, le rôle que nous avons dit qui appartenait aux ministres liquidateurs quand ils sont saisis de la demande de liquidation après une décision de justice (1). Ce qui prouve enfin que telle est bien la portée de notre texte, c'est l'art. 10 de la loi des 27 avril-6 juillet 1791, et l'art. 1er de la loi des 8-12 août 1791,

objecter à notre interprétation que « parmi les décrets rendus en cette matière, on en trouve un grand nombre qui sont relatifs à des créances litigieuses », et d'autres « qui renvoient expressément au comité (de liquidation) les débats et contestations auxquels certaines liquidations devaient donner lieu » (Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 197, 198). C'est le résultat d'autres lois, et non pas de la nôtre. Encore moins peut-on tirer argument contre notre interprétation, de ce que la loi elle-même place expressément dans les attributions du comité de liquidation l'examen et la liquidation de toute créance et demande sur le trésor public « qui sera susceptible de contestations ou de difficultés » (Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 197). La possibilité de contestations ou de difficultés est une des raisons d'être de la liquidation, *même de la liquidation après décision de justice* (v. notre 4e article, p. 270 et v. aussi ce que nous allons dire à l'instant, au texte, de la loi des 26 avril-4 mai 1791, qui justement nous décrit une des « difficultés » à résoudre par le comité de liquidation après décision de justice).

(1) V. notre 4e article, *Revue du droit public et de la science politique*, p. 270, texte et note 2.

d'après lesquels les « affaires dans lesquelles la nation plaide directement contre des particuliers en qualité de créancière ou de débitrice, actuellement pendantes au Conseil ou dans d'autres tribunaux... seront portées à l'un des six tribunaux de Paris, ou au tribunal du premier arrondissement de la ville de Paris ». La loi du 26 septembre 1793 n'a pas, à notre point de vue, un autre sens que la loi des 17 juillet-8 août 1790 : « La Convention nationale décrète que toutes les créances sur l'Etat seront réglées administrativement ». C'est la fonction de liquidation des dettes de l'Etat, telle que nous l'avons vue exercée par le pouvoir législatif depuis 1790, c'est-à-dire antérieure au paiement et non à la décision des tribunaux, qui est remise dans le domaine de l'administration, et qui sera désormais exercée par les ministres. — Ces deux lois dont on a tant fait état à d'autres points de vue — pour dénier compétence aux tribunaux judiciaires en ce qui concerne les dettes de l'Etat, c'est un point de vue qui ne nous intéresse pas ici — ces deux lois n'ont pas d'autre portée que la loi du 23 septembre 1814, dont l'art. 23 dispose : « Les dépenses... seront liquidées... par les ministres »; que l'ordonnance du 31 mai 1838, art. 39, et le décret du 31 mai 1862, art. 62, d'après lesquels « aucune créance ne peut être liquidée... que par l'un des ministres ». — D'ailleurs, à l'époque révolutionnaire, il ne pouvait être question d'exiger une décision administrative sur les dettes de l'Etat avant d'en saisir les tribunaux administratifs, puisque les tribunaux administratifs n'existaient pas encore. Tout au plus aurait-on pu exiger une décision administrative avant que le créancier saisît les tribunaux judiciaires. C'est une prétention qui est émise dans les Considérants de l'arrêté du Directoire du 2 germinal an V : « considérant... que les demandes en paiement de sommes dues... par la République ne peuvent être intentées que contre les commissaires du Directoire exécutif près les administrations, *et que les tribunaux (judiciaires) ne peuvent en connaître qu'après qu'elles ont subi l'examen des corps administratifs...* » On n'en a plus entendu reparler depuis. C'est une dernière erreur de ce fameux arrêté. A moins qu'il ne faille y voir une allusion à la régle de procédure d'après laquelle on ne peut valablement assigner l'Etat devant les tribunaux judiciaires sans avoir au

préalable remis à ses représentants un mémoire indiquant l'objet de la demande (1).

Les lois sur la liquidation des dettes de l'Etat se bornent à dire : Aucune dette de l'Etat ne sera *payée* sans une liquidation émanant de l'administration, du ministre. Mais à côté de ces lois il y en a d'autres qui se réfèrent à un tout autre ordre d'idées, qui interdisent aux tribunaux judiciaires de connaître des actes de l'administration, *de quelque espèce qu'ils soient* (2), et qui érigent en *juges* du *contentieux* ainsi soustrait aux tribunaux judiciaires les autorités administratives elles-mêmes, particulièrement les ministres (3) : si bien que le ministre, qui était liquidateur des dettes de l'Etat en vertu des premières, était *juge* des dettes de l'Etat en vertu des secondes, sauf au cas où les tribunaux judiciaires avaient été déclarés compétents par un texte formel. Le droit complet de la période révolutionnaire aboutissait donc à remettre aux ministres non seulement la liquidation, mais encore dans le plus grand nombre des cas le jugement des dettes de l'Etat. Ce n'est pas une raison pour ne pas distinguer les deux séries de lois qui concouraient à ce résultat (4). Le ministre, ainsi investi de la fonction administrative et de la fonction juridictionnelle, ne faisait probablement guère de différence entre elles. Elles devaient se confondre en fait, la fonction juridictionnelle s'évanouissant dans l'autre. En tous cas, dans un pareil état de choses, il ne pouvait être question de décision administrative préalable à la décision de justice : le juge était saisi en même temps que l'administrateur.

(1) V. p. 461, note 2.

(2) Nous citerons notamment la loi des 16-24 août 1790, tit. II, art. 13, et la loi du 16 fructidor an III.

(3) Loi des 27 avril-25 mai 1791, art 17; Constitution du 5 fructidor, au III, art. 193.

(4) Le tribunal des conflits les a toujours distinguées; et le Conseil d'Etat qui, laissé à lui-même, les avait toujours confondues, s'est résigné à les distinguer aussi, depuis une décision sur conflit du 8 février 1873, *Blanco*. Depuis cette époque, on ne rattache plus la compétence du Conseil d'Etat pour statuer sur les dettes de l'Etat aux lois du 8 août 1790 et du 26 septembre 1793 sur la liquidation des dettes de l'Etat, mais aux lois qui interdisent aux tribunaux judiciaires de connaître des actes de l'administration notamment lois des 16-24 août 1790, titre II, art. 13, et du 16 fructidor an III. On a bien raison. Ces dernières lois sont souvent désignées sous le nom de lois sur la séparation des pouvoirs. C'est conforme au point de vue de notre droit positif. Notre droit positif a sur-

La question de décision préalable du ministre n'a pu se poser qu'en l'an VIII, au moment de la création des tribunaux administratifs. On sait déjà comment elle a été résolue. Le ministre a été considéré comme un juge de première instance par rapport au Conseil d'Etat qui était juge d'appel. Il n'a pas pu être considéré comme juge de première instance pour les affaires de la compétence du conseil de préfecture, par la raison que le conseil de préfecture était lui-même juge de première instance relevant du Conseil d'Etat par la voie de l'appel, et que deux juges successifs de première instance ne se conçoivent pas. C'est ainsi que la question de décision administrative préalable a été dès le début et pour jamais écartée en ce qui concerne les affaires de la compétence du conseil de préfecture. Pour le Conseil d'Etat, au contraire, les plaideurs ne pouvaient pas l'aborder sans avoir saisi le ministre et sans en avoir obtenu une décision, parce qu'on le considérait comme exerçant une juridiction de première instance. Cela n'était pas imposé par les textes. L'arrêté du 5 nivôse an VIII substituait plutôt le Conseil d'Etat aux ministres pour la juridiction à exercer, puisqu'il lui donnait compétence pour les affaires « dont la décision était précédemment remise aux ministres » ; mais une sorte d'impossibilité de fait s'était opposée à ce qu'on appliquât cet arrêt dans son vrai sens. Voilà donc le ministre investi d'un droit de décision préalable *comme juge*. Ses fonctions administratives et ses fonctions juridictionnelles continuent à être passablement confondues. Puis, on les démêle peu à peu. Au bout d'un fort long temps, on déclare que le ministre n'est pas un juge ; que c'est par suite d'une erreur qu'on l'avait considéré comme tel. On était libre de le dire, aucun texte n'imposait l'opinion ancienne. La conséquence aurait dû être que la nécessité de saisir le ministre et d'en obtenir une décision disparaissait. Les textes laissaient autant

tout entendu par séparation des pouvoirs les mesures prises pour prévenir les empiétements des tribunaux judiciaires sur l'administration ; il en est résulté pour le mot séparation des pouvoirs un sens spécial et un peu arbitraire, un sens historique, un sens français. Au point de vue rationnel, les lois qui réservent à l'administration un acte essentiel de la fonction administrative, comme la liquidation des dettes de l'Etat, séparent les pouvoirs non moins que celles qui défendent aux tribunaux judiciaires de connaître des actes de l'administration.

de liberté pour la conséquence que pour le principe. Il faut même dire que la conséquence et le principe vont ensemble ; que garder l'une, c'est garder l'autre. On ne l'a pas vu, et c'est pour cela que la nécessité d'une décision *administrative* a fait son apparition. Aussi, dans le cas de l'Etat débiteur, n'appuie-t-on sur aucun texte la nécessité d'une décision administrative; sauf toutefois pour l'entrepreneur de fournitures où l'on invoque la loi du 12 vendémiaire an VIII, article 4.

La loi du 12 vendémiaire an VIII, *relative aux comptes à fournir par les entrepreneurs, fournisseurs, soumissionnaires et agents quelconques, comptables depuis la mise en activité de la Constitution de l'an III*, est une loi de circonstance, comme plusieurs autres de cette époque, par laquelle on se proposait d'obliger les fournisseurs, comptables depuis la mise en activité de la Constitution de l'an III, à présenter leurs comptes, qu'ils ne présentaient jamais. Elle les oblige à présenter leurs comptes dans un délai d'un mois pour les uns, de quatre mois pour les autres, sous peine de déchéance et de poursuite en réintégration de leurs acomptes par l'agent du trésor public. Certaines des dispositions de cette loi ont été reproduites ultérieurement et ont servi de point de départ à la législation des débats dans laquelle l'Etat figure comme créancier, et non comme débiteur. L'article 4 est ainsi conçu : « Les ministres sont tenus d'arrêter les comptes des agents comptables (entrepreneurs de fournitures) dans les trois mois au plus tard de leur remise, et de les faire passer de suite à la trésorerie, avec les pièces justificatives, auxquelles ils joindront copie des marchés et décisions nécessaires à leur vérification ultérieure à la comptabilité nationale ». Tout donne à penser qu'il s'agit moins de décisions sur les réclamations des entrepreneurs que contre eux. Puis, outre ce que nous venons de dire sur le caractère exceptionnel de cette loi, il faut remarquer : 1° que le Conseil d'Etat n'existait pas encore, ce qui ne permet pas de songer aux décisions préalables aux recours devant ce tribunal ; 2° qu'à ce moment le ministre était juge du contentieux des marchés de fournitures, ce qui ne permet pas non plus de songer à une décision administrative préalable. En réalité, les réclamations des entrepreneurs de fournitures contre l'Etat sont régies par la législation générale

concernant les dettes de l'Etat. L'article 14 du décret du 11 juin 1806 qui donne spécialement compétence au Conseil d'Etat pour les marchés de fournitures est rédigé dans des termes qui impliquent compétence directe, comme d'ailleurs l'article 11 de l'arrêté du 5 nivôse an VIII ; il n'y est fait aucune allusion à la prétendue nécessité d'une décision antérieure du ministre : « Le Conseil d'Etat connaîtra... de toutes toutes contestations ou demandes relatives soit aux marchés passés avec nos ministres, avec l'intendant de notre maison, ou en leur nom, soit aux travaux ou fournitures faits pour le service de leurs départements respectifs ».

Donc, point de texte pour l'Etat débiteur. L'idée d'obliger les créanciers à saisir le ministre avant le Conseil d'Etat vient de ce que l'on a traité le ministre comme un juge de première instance. Si l'on voulait cesser de l'ériger en juge, — et la jurisprudence est libre d'accomplir cette réforme — les créanciers qui ressortissent au Conseil d'Etat seraient, comme les autres, libres de s'adresser au ministre ou au Conseil d'Etat. Le ministre garderait d'ailleurs le droit, qui lui appartient dans tous les cas, de prononcer d'office. Il resterait une différence, une seule, entre les cas où le Conseil d'Etat est compétent et les cas où la compétence appartient aux Conseils de préfecture ou aux tribunaux judiciaires : la décision du ministre, rendue d'office ou provoquée par la partie, serait une décision administrative d'autorité, que l'intéressé, sous peine de la voir devenir irrévocable, devrait déférer au Conseil d'Etat dans le délai de trois mois (décret du 22 juillet 1806, art. 11), aujourd'hui deux mois en vertu de la loi de finance du 13 avril 1900, art. 24); tandis que cette décision n'a aucune valeur d'autorité quand ce sont les Conseils de préfecture ou les tribunaux judiciaires qui sont compétents, car elle ne s'impose pas à la partie, et ne modifie en rien les délais originaires qu'avait celle-ci pour former sa demande en justice (1). Tout au plus, peut-on lui opposer les causes

(1) V. ci-dessus, p. 438, note 2. — On peut maintenant juger de l'exactitude de ce que dit M. Jacquelin (p. 189) : « qu'il statue comme juge ou comme administrateur, le ministre statuera toujours ; dans un cas comme dans l'autre, il aura un droit de décision, soumis du reste à la même voie de recours, le recours contentieux au Conseil d'Etat »; S'il statue seulement comme administrateur, il dépen-

générales de déchéance, notamment la déchéance quinquennale (1).

Nous ne trouvons de texte qu'en matière d'élections administratives, d'annulation pour vices de forme des concours d'agrégation des Facultés, d'indemnités dues aux émigrants par les agences d'émigration, et de contestations relatives à l'assujettissement des communes à certaines contributions indirectes en vertu des recensements quinquennaux de la population.

Pour les élections aux chambres de commerce, l'arrêté du 3 nivôse an XI, *portant établissement des chambres de commerce dans plusieurs villes*, dispose, article 8 : « *Toute* nomination sera transmise au ministre de l'intérieur (aujourd'hui ministre du commerce) pour recevoir son *approbation* ». Le Conseil d'Etat a interprété ce texte en ce sens que toutes les contestations relatives à ces élections devaient être portées

dra de la volonté de la partie qu'il ne statue pas du tout, à moins qu'il ne statue d'office. C'est dès à présent le droit positif français pour les cas où le ministre n'est pas considéré comme juge, c'est-à-dire pour les cas où la compétence appartient à d'autres tribunaux que le Conseil d'Etat. Et si notré droit est autre pour les affaires qui ressortissent au Conseil d'Etat, c'est que, pour ces affaires, notre droit traite le ministre comme un juge. Si on le traitait comme un administrateur, il ne statuerait pas nécessairement.

(1) En matière de déchéance quinquenale, il s'est formé une jurisprudence particulière, dont nous ne voyons pas très bien la raison. Les tribunaux, soit administratifs, soit judiciaires, ne peuvent pas prononcer la déchéance d'office : cela va de soi. Le ministre liquidateur, prononçant d'office ou sur la demande du créancier, peut appliquer la déchéance d'office : cela va de soi encore, puisque le ministre ne doit admettre parmi les dettes de l'Etat que des choses actuellement dues. Si le créancier prétend que la déchéance lui a été appliquée mal à propos, en d'autres termes, que son droit a été violé par la décision du ministre, il déférera cette décision à un tribunal, le Conseil d'Etat. Mais on a érigé en principe que les tribunaux, soit judiciaires, soit administratifs, le Conseil d'Etat compris, ne sauraient, sans excéder leurs pouvoirs, sans sortir de la fonction de juges, prononcer la déchéance à la demande du ministre qui plaide comme représentant de l'Etat. : C. d'Et.. 12 août 1854, *Reig* ; 28 mai 1862, *Roumagnoux* ; 22 décembre 1889, *Ministre des travaux publics c. Niquevert*. On fonde ce principe, tantôt sur une raison de texte, tantôt sur la nécessité de maintenir une exacte séparation entre les fonctions d'administrer et de juger. La première de ces raisons est très nettement formulée dans les arrêts *Reig*, et *Niquevert* : « Considérant que l'application des dispositions qui prononcent des dechéances contre les créanciers de l'Etat a été réservée par la loi du 29 janvier 1831 aux ministres compétents, sauf recours au Conseil d'Etat ». Si la loi de 1831 avait ce sens, il faudrait ajouter un nouveau cas, à ceux que nous indiquerons tout à l'heure, où les textes interdisent au Conseil d'Etat de statuer sans que le ministre

devant le ministre avant de lui être déférées (1). Cette interprétation ne nous paraît pas du tout imposée. Que veut cet article 8 ? Que tous les procès-verbaux d'élection aux chambres de commerce soient transmis d'office au ministre, pour

ait statué d'abord. Mais a-t-elle ce sens ? Nous ne le croyons pas. Elle suppose que la déchéance sera, la plupart du temps, prononcée par le ministre, liquidant d'office ou liquidant sur la demande de la partie ; elle ménage à la partie un recours au Conseil d'Etat contre la décision qui lui applique la déchéance : nous n'y voyons pas autre chose. Voici d'ailleurs le texte. Loi du 29 janvier 1831, art. 9 : « Seront prescrites et définitivement éteintes au profit de l'Etat, sans préjudice des déchéances prononcées par les lois antérieures ou consenties par les marchés ou conventions, toutes créances qui, n'ayant pas été acquittées avant la clôture des crédits de l'exercice auquel elles appartiennent, n'auraient pu, à défaut de justification suffisante, être liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice pour les créanciers domiciliés en Europe, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen ». Art. 10 : « La disposition des deux articles précédents (l'art. 8 déterminait des délais préfixes de déchéance pour l'arriéré antérieur) ne seront pas applicables aux créances dont l'ordonnancement et le paiement n'auraient pu être effectués dans les délais déterminés, par le fait de l'administration ou par suite de pourvois formés devant le Conseil d'Etat (il s'agit du pourvoi dont nous avons parlé précédemment contre la décision ministérielle appliquant la déchéance). Tout créancier aura le droit de se faire délivrer par le ministère compétent un bulletin indiquant la date de sa demande et les pièces produites à l'appui ». L'autre raison est ordinairement formulée de la façon suivante : « La déchéance est une mesure d'ordre, de comptabilité ; le juge du fond ne peut y statuer » (voir conclusions de M. Romieu sous C. d'Et., 12 janvier 1894, *héritiers Dufourcq*). Entendons-nous. La déchéance a été imaginée pour mettre de l'ordre dans les finances de l'Etat, pour empêcher l'arriéré de se reproduire : comme mesure législative, c'est une mesure d'ordre. Mais quand il s'agit d'appliquer cette mesure à une créance donnée, l'autorité qui l'applique, quelle qu'elle soit, prononce que la créance est éteinte en vertu de circonstances déterminées par la loi : c'est une question sur laquelle un juge peut aussi bien prononcer qu'un administrateur, à la seule condition qu'il en soit valablement saisi. Et le résultat sera le même dans les deux cas : maintenir l'ordre dans les finances de l'Etat. La preuve que le juge peut y statuer, c'est qu'il est saisi d'un recours contre l'application de la déchéance par le ministre. C'est aussi qu'il y statue sur la demande du ministre, indépendamment de toutes les décisions de celui-ci, quand le Conseil d'Etat oublie sa propre jurisprudence, ce qui lui est arrivé quelquefois : 22 juin 1850, *Bernard* ; 28 mai 1880, *Delrieu*. aj. Trib. Seine, 18 mars 1893, rapporté au Rép. de Dalloz, supplément, v° *Trésor public*, n° 294. M. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 260 dit que « les contestations sur la déchéance sont des contestations sur la liquidation ». Ce sont des contestations sur l'existence de la dette, qu'elles se produisent après liquidation ou avant. Les juges qui seraient saisis de la question de déchéance avant liquidation se borneraient à déclarer le droit contesté, comme ils le font après liquidation. Nous ne voyons pas plus d'empiètement sur la fonction administrative dans un cas que dans l'autre.

(1) C. d'Et., 22 août 1853, *de Rochetaillée* ; 26 février 1875, *Delhomel, Cazin et autres* ; 9 novembre 1877, *Bertrand-Binet* ; 23 mai 1879, *Bertagna*.

que celui-ci, d'office, vérifie la régularité des opérations, et les approuve ou les annule, sauf, en ce dernier cas, le droit pour les intéressés de déférer sa décision au Conseil d'Etat. De ce droit général de vérification et d'annulation d'office, on peut déduire que ceux qui veulent attaquer les élections ont la faculté de formuler leurs griefs au ministre et de provoquer une décision de sa part, sauf à la déférer ensuite au Conseil d'Etat. Mais rien dans le texte n'indique qu'ils y soient obligés, et que ce soit une condition de recevabilité de leur recours au Conseil d'Etat. Subordonner le recours au Conseil d'Etat à cette condition est du droit purement jurisprudentiel (1). Le Conseil d'Etat a été conduit à cette jurisprudence par l'ancienne théorie qui faisait du ministre un juge de première instance pour le Conseil d'Etat. On peut considérer cette jurisprudence comme la consécration de la théorie du ministre-juge, et même juge de droit commun, c'est-à-dire indépendamment de toute disposition de texte. M. Ducrocq a absolument raison de l'interpréter ainsi (2).

Si nous n'admettons pas que les textes imposent la nécessité d'une décision ministérielle à ceux qui contestent les élections aux chambres de commerce, nous ne l'admettons pas non plus pour les élections des chambres consultatives de manufactures, fabriques, arts et métiers, auxquelles on a proposé *d'étendre* la solution consacrée pour les chambres de commerce, sous prétexte que les mêmes règlements déterminent le mode d'élection pour les unes et pour les autres (3).

Nous ne l'admettons pas davantage pour les élections aux chambres consultatives d'agriculture, pour lesquelles on peut invoquer « une étroite analogie », mais rien de plus (4).

(1) M. Laferrière le reconnaît comme nous. « Le ministre du commerce, à qui l'arrêté du 3 nivôse an XI donne le droit de statuer par voie d'approbation ou de non-approbation sur l'élection des membres des chambres de commerce, est considérée *par la jurisprudence* comme ayant *aussi* le droit de prononcer, par des décisions contentieuses (ministre-juge) sur les protestations formées contre ces élections » (*Op. cit.*, 1re éd., p. 415).

(2) Ducrocq, *op. cit.*, t. II, n. 524, p. 580.

(3) Ducrocq, *op. cit.*, t. II, n. 524.

(4) « Par une étroite analogie, la même attribution doit être reconnue au ministre de l'agriculture pour l'élection des membres des chambres consultatives d'agriculture » (Laferrière, 1re édit., p. 415). M. Ducrocq s'écrie avec raison : C'est la consécration de « la juridiction ordinaire et de droit commun » du

Nous ne l'admettons pas davantage pour l'élection des syndics chargés d'administrer les associations syndicales autorisées (1).

Tout cela, c'est du droit jurisprudentiel, et c'est la consécration de la juridiction *ordinaire* des ministres. M. Ducrocq, qui le soutient, est dans le vrai (2).

La loi du 18 juillet 1860, *sur l'émigration*, dispose, en son article 9 : « Dans les cas où les agences d'émigration n'auraient pas rempli, depuis le départ du navire, leurs engagements vis-à-vis des émigrants, le ministre du commerce procède au règlement et à la liquidation des indemnités, sauf recours au Conseil d'Etat : le recouvrement de ces indemnités, réglées et liquidées, est fait à la diligence du ministre des finances ». Il s'agit là d'une attribution de police à exercer d'office par le ministre du commerce et le ministre des finances, pour assurer l'exécution des règlements imposés aux agences d'émigrations et sauvegarder, sans le concours des intéressés, des droits que ceux-ci seraient impuissants à défendre. L'article tout entier donne cette idée. Les agences d'émigration, si elles jugent leur droit violé par la décision d'office du ministre, devront recourir au Conseil d'Etat, qui, pour ce cas et dans ces conditions, a compétence sur une matière tout à fait étrangère au contentieux administratif. Nous serions porté à soutenir que la compétence du Conseil d'Etat n'est pas exclusive de celle des tribunaux judiciaires ; et que, si le ministre du commerce n'a pas rempli son office de préposé à la sauvegarde de leurs intérêts, les émigrants rentrent dans le

ministre. « Où serait le texte spécial pour les élections aux chambres consultatives des arts et manufactures, ou d'agriculture ? L'analogie suffirait-elle pour justifier l'existence de la juridiction ministérielle sur ces dernières élections, si elle n'était pas la juridiction de droit commun ? » *(Op. cit.*, t. II, n° 524) . L'analogie a suffi pour l'élection des syndics des associations syndicales autorisées, comme nous le disons à la note suivante, et comme M. Ducrocq le fait ressortir en son n° 525.

(1) « La *jurisprudence*, après quelques hésitations, a reconnu au ministre des travaux publics le droit de prononcer, sauf recours au Conseil d'Etat, sur les élections des syndics chargés d'administrer les associations syndicales autorisées ». (Laferrière, 1re éd., p. 415). En d'autres termes, le Conseil d'Etat a refusé d'admettre des recours contre ces élections, en se fondant sur ce qu'une décision préalable du ministre était indispensable (C. d'Et., 18 décembre 1874, *Toutain* ; 14 février 1880, *Aprille et autres*).

(2) Ducrocq, t. II, n. 525.

droit commun des contrats passés entre particuliers et peuvent agir devant les tribunaux judiciaires contre l'agence d'émigration. La compétence du Conseil d'Etat, ainsi subordonnée à l'initiative du ministre, n'aurait rien que de rationnel, puisqu'elle est exceptionnelle, et le texte ainsi interprété ne nuirait pas à ceux qu'il a pour objet de protéger, en les exposant à des dénis de justice.

Jusqu'ici nous n'avons, en fait de textes, rencontré qu'une jurisprudence qui après avoir établi deux degrés de juridiction, les maintient, tout en protestant du contraire (1). Mais voici des textes formels, qui enjoignent aux plaideurs de s'adresser au ministre, sauf à déférer sa décision au Conseil d'Etat.

Il y en a un, l'ordonnance du 25 mars 1844, *portant règlement pour l'organisation du culte israélite*, qui, dans ses articles 29 *in fine* et 34, décide que le ministre des cultes « prononce définitivement », c'est-à-dire sans recours possible au Conseil d'Etat, sur les réclamations relatives à la liste des notables et sur les contestations relatives à l'élection des membres du consistoire. Là, le ministre est juge ; il est même le seul juge. A moins de soutenir qu'il n'y a pas de juge du tout : nous verrons que c'est insoutenable. Tout au plus peut-on dire que le ministre est un juge défectueux, ce que nous croyons, pour notre part, ne fût-ce que par la faculté qu'il a de s'abstenir sans commettre une illégalité positive.

Les autres textes sont (2) : le décret du 12 avril 1880, *relatif à l'électorat dans les églises réformées*, articles 12 à 16 ; le

(1) Le Conseil d'Etat a beau dire qu'il *exige* une décision préalable du ministre, mais que le ministre *n'est pas un juge* (C. d'Et., 16 novembre 1894, *Brault, Babinski, etc.., c. Charrin, Roger, etc...*) : c'est affirmer le oui et le non en même temps sur la même question. Dès lors que vous imposez aux parties de saisir le ministre et d'en obtenir une décision préalable au recours devant le Conseil d'Etat, le ministre, quelque nom que vous lui donniez, est *dans la réalité* un juge, parce que sa fonction, ne se rattachant plus à aucun des objets qui rentrent dans la fonction administrative, *ne peut être* que la fonction de juger (V. ce que nous disons plus loin, p. 51).

(2) Pour les constatations qui peuvent s'élever sur les résultats du dénombrement de la population, en tant qu'ils pour effet d'assujettir une commune à des contributions indirectes, la loi du 28 avril 1816, art. 22, organise un contentieux spécial, qui comporte deux degrés de juridiction ; le ministre des finances et le Conseil d'Etat. On en trouvera un commentaire complet et très bien fait dans les conclusions de M. Valabrègue (C. d'Et.,5 décembre 1890, *Ville de Bernay*).

décret du 16 mars 1880, *relatif à l'élection des membres du conseil supérieur de l'instruction publique et aux élections pour les conseils académiques*, articles 12 et 13 ; le décret du 12 novembre 1886, *portant règlement d'administration publique pour la désignation des membres électifs du Conseil départemental de l'enseignement primaire*, article 12 ; et l'arrêté ministériel du 27 décembre 1880, *portant statut sur l'agrégation des Facultés*, articles 24 et 25. Ces textes portent que « les opérations électorales peuvent être attaquées devant le ministre », et que « la décision du ministre peut être déférée au Conseil d'Etat ». Le dernier porte : « Un délai de dix jours est accordé à tout concurrent... pour se pourvoir devant le ministre contre le résultat du concours, mais seulement à raison de la violation des formes prescrites ». On est d'accord pour regarder ces textes comme imposant aux parties de saisir le ministre et d'en obtenir une décision avant de saisir le Conseil d'Etat. Ceux qui sont relatifs aux élections permettent de saisir le Conseil d'Etat sans décision du ministre après un certain délai. Même alors on n'est pas dispensé de saisir le ministre : il faut le saisir et attendre.

Ces textes organisent, pour les contestations qu'ils visent, deux degrés de juridiction, le ministre et le Conseil d'Etat. C'est, croyons-nous, s'abuser totalement que de dire : « Le ministre statue avant le Conseil d'Etat, sa décision est indispensable pour former un recours au Conseil d'Etat ; mais c'est une décision *administrative et le ministre « n'est pas un juge »*.

Nous avons reconnu, dans notre précédente étude, que le ministre pourrait, *comme autorité administrative*, avoir un droit de décision en ces matières, mais à la condition qu'il ait simplement la faculté de prononcer, à la condition aussi que les parties aient la faculté de le saisir, mais n'y soient pas obligées (1). Le droit du ministre de prononcer d'office peut se rattacher à un objet essentiel de la fonction administrative, la police des services publics. La faculté pour les parties de le saisir va de soi, dès lors qu'il a le droit de prononcer d'office : les parties provoquent l'exercice de son droit de police, et voilà tout. Si l'on veut, elles s'en remettent à son arbitrage ;

(1) V. *Revue du droit public et de la science politique*, septembre-octobre 1900, p. 274, note 1.

mais c'est un arbitrage qu'elles créent elles-mêmes, et qui nous laisse encore apercevoir la fonction administrative, parce que la fonction administrative en est le principe. Supposez l'arbitrage du ministre imposé, la fonction administrative disparaît complètement : on n'a plus que des plaideurs qui cherchent un juge, et qui subissent dans le ministre, celui qu'il a plu à la loi de leur donner.

Appliquez à ces contestations les raisonnements par lesquels on a essayé de justifier l'idée qu'une décision *administrative* est *nécessaire pour former un recours en justice :* il éclatera que cette idée est ici particulièrement insoutenable. On a dit : La décision du ministre est nécessaire, parce que c'est elle qui constitue la matière première du débat contentieux. « L'objet du débat contentieux est une décision préalablement prise par un administrateur et que la partie critique comme contraire à son droit. Cette décision est, en quelque sorte, la matière première du débat contentieux ; si elle n'existe pas, il faut que la partie la provoque afin de pouvoir la dénoncer au juge. Le contentieux administratif naît d'une opposition entre l'action administrative manifestée par un acte de gestion ou de puissance publique, et le droit d'une partie qui se prétend lésée par cette action » (1). Ces raisonnements pouvaient faire illusion, appliqués aux créanciers de l'Etat, parce que là au moins c'était contre l'Etat qu'on plaidait, c'est-à-dire contre le ministre, et qu'on pouvait se demander si la violation du droit existait avant que le ministre l'eût nié, et si la matière contentieuse ne résidait pas dans cette négation, dans cette *décision*. Mais ici, ce n'est même pas contre le ministre qu'on émet des prétentions (2). C'est un électeur qui plaide contre l'élu ; ce sont des concurrents évincés qui plaident contre des concurrents heureux. Le ministre est aussi étranger aux faits du procès que vous ou moi, que le Conseil d'Etat quand il en connaîtra. Voyez-vous ici la matière contentieuse résider dans la décision que le ministre va rendre ? et la nécessité pour la partie de « provoquer cette décision afin de pouvoir

(1) Laferrière, 2e éd., t. I, p. 323.

(2) « Devant les tribunaux administratifs les parties ne sont pas admises, en général, à citer directement l'administration et à formuler *de plano leur réclamation contre elle.* » Laferrière, *op. et loc. cit.*

la dénoncer au juge ». Voyez-vous l'administration libre « de créer ou non le contentieux à sa volonté » (1) ? et la nécessité d'une décision *administrative* résulte de ce que « le contentieux administratif est un contentieux *contre l'acte*, et non pas contre la personne morale administrative » (2) ? ou bien encore de ce que la « situation juridique qui, d'avance, tendait au contentieux » a besoin d'être « absorbée » dans une décision administrative (3) ? ou enfin de ce que les faits originaires ont besoin d'être « élevés à la dignité d'une décision juridique » (4) ? Non : si la décision du ministre est nécessaire, ce n'est pas comme décision administrative : il ne s'agit plus là d'administrer, mais de juger, de statuer sur le droit en vue d'en assurer le respect.

XIII

Nous pouvons maintenant pénétrer le sens exact de la loi du 17 juillet 1900.

C'est une loi *portant modification de la loi du 25 octobre 1888, relative à la création d'une section temporaire du contentieux au Conseil d'Etat* (*Journal off.* du 19 juillet 1900). Elle avait pour objet de remédier à l'encombrement du rôle, et ne comprenait dans le projet du Gouvernement que deux articles. La commission de la Chambre des députés y a ajouté une disposition destinée à remédier à d'autres causes qui peuvent aussi mettre en échec la justice du Conseil d'Etat, savoir : le silence, l'inertie ou le mauvais vouloir de certaines autorités administratives (5). C'est l'article 3, qui est ainsi conçu :

« Dans les affaires contentieuses qui ne peuvent être introduites devant le Conseil d'Etat sous la forme de recours contre une décision administrative, lorsqu'un délai de plus de quatre mois s'est écoulé sans qu'il soit intervenu aucune décision, les parties intéressées peuvent considérer leur demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'Etat. Si des

(1) Hauriou, *op. cit.*, p. 248.
(2) Hauriou, *ib.*, p. 283, note.
(3) *Id.*, *ib.*, p. 283.
(4) *Id.*, *ib.*, p. 276, cpr. avec p. 280.
(5) Rapport de M. Chastenet à la Chambre des députés, inséré au *J. Off.* du 19 juin 1900, à la suite du compte-rendu de la séance, déb. parl., p. 1.529.

pièces sont produites après le dépôt de la demande, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces pièces. — La date du dépôt de la réclamation et des pièces, s'il y a lieu, est constatée par un récépissé délivré conformément anx dispositions de l'articles 5 du décret du 2 novembre 1864. A défaut de décision, ce récépissé doit, à peine de déchéance, être produit par les parties à l'appui de leur recours au Conseil d'Etat. — Si l'autorité administrative est un corps délibérant, les délais ci-dessus seront prorogés, s'il y a lieu, jusqu'à l'expiration de la première session légale qui suivra le dépôt de la demande ou des pièces. »

A notre avis, ce texte s'applique à tous les cas où le ministre était jadis considéré comme juge, dans lesquels, d'ailleurs, il fonctionnne encore comme juge aujourd'hui, puis, à tous les cas analogues auxquels on a étendu depuis, pour le département ou la commune, le principe, dérivé du système du ministre-juge, qu'une décision administrative est le préliminaire indispensable d'un recours au Conseil d'Etat. Il ne s'applique à aucun autre cas.

En d'autres termes, ce texte régit tous les cas où il y a droit violé et matière contentieuse avant la décision prétendûment administrative que l'on oblige le plaideur à solliciter et indépendamment du silence que l'administration pourra opposer à sa demande. Il doit rester étranger aux cas où la violation de droit ne peut se produire et la matière contentieuse être fournie que par la décision ou le silence de l'administration.

Désormais donc, les créanciers de l'Etat qui ressortissent au Conseil d'Etat, les particuliers qui auront à contester des élections aux chambres de commerce, aux chambres consultatives de manufacture ; ceux qui auront à contester des élections de syndics nommés par les associations syndicales autorisées, pourront bien être encore tenus de s'adresser au ministre en première instance, tant que le Conseil d'Etat n'aura pas abandonné le système du ministre-juge ; mais ils auront au moins l'accès du Conseil d'Etat après quatre mois d'attente. Les créanciers du département ou de la commune qui ressortissent au Conseil d'Etat seront tenus de soumettre leur réclamation au Couseil général ou au Conseil municipal, tant que

le Conseil d'Etat persistera à leur égard dans sa récente jurisprudence; mais, après quatre mois d'attente aussi, ils pourront enfin aborder le tribunal.

La loi du 17 juillet 1900 profitera également aux communes qui, comme Bernay, Tulle, Evreux, auront réclamé contre les conséquences du recensement et qui auront vainement attendu une décision du ministre des finances (1). Elle profitera, le cas échéant, à ceux qui voudront attaquer un concours d'agrégation pour vices de forme. Là, le Conseil d'Etat ne pourra pas aller au delà de la loi de 1900, parce qu'il y a des textes qui érigent le ministre en juge.

Pour les demandes d'annulation des élections aux Conseil presbytéraux et aux consistoires des églises réformées, le décret du 12 avril 1880 avait précédé la loi du 17 juillet 1900. L'article 15 de ce décret dispose : « Si le ministre (des cultes) n'a pas statué dans les quatre mois, la demande est considérée comme rejetée et peut être portée directement au Conseil d'Etat ».

Les contestations aux élections des Conseils académiques, au Conseil supérieur de l'instruction publique, au Conseil départemental de l'enseignement primaire, restent soumises à une législation spéciale : on peut les porter au Conseil d'Etat, lorsque le ministre est resté un mois sans rendre de décision (décret du 16 mars 1880, art. 12 et 13 ; décret du 12 novembre 1886, art. 12).

L'ordonnance du 25 avril 1844, *portant règlement pour l'organisation du culte israélite*, met en dehors de notre texte les réclamations relatives à l'inscription sur la liste des notables et des contestations relatives à l'élection des membres du consistoire. L'art. 29 § 2 et l'art. 34 veulent que le ministre des cultes statue définitivement, ce qui exclut toute possibilité de recours au Conseil d'Etat. L'art. 3 de la loi du 17 juillet 1900 ne peut pas s'appliquer ici, puisqu'il a simplement pour objet de lever les obstacles dressés par l'ancienne théorie du ministre-juge contre les recours au Conseil d'Etat. Ici, non seulement on a considéré le ministre comme un juge, mais on n'a pas voulu qu'il y en eût d'autre. Il n'y a qu'à s'incliner.

(1) C. d'Et., 5 décembre 1890, *Ville de Bernay* ; *Ville de Tulle* ; *Ville d'Evreux*.

Remarquons enfin que la loi du 17 juillet 1900 ne supprime par le ministre-juge. Elle remédie à son abstention.

Nous ne croyons pas qu'on puisse étendre l'application de cette loi au delà de ces limites. Nous ne croyons pas qu'on puisse l'étendre aux hypothèses où l'administration s'abstient, non plus de juger, mais de faire des actes de sa fonction : délivrance d'alignements, etc... Sur ce point, le texte même de la loi, les rapports dont elle a été l'objet, les rapports antérieurs sur des projets analogues (1), ne fournissent aucune indication utile. La loi même a été votée sans discussion. M. Chastenet nous dit que le texte est, dans ses principales dispositions, le résultat de la collaboration du Conseil d'Etat et des commissions parlementaires, d'accord pour sa rédaction définitive. Nous ne faisons aucune difficulté d'avouer qu'il a été inspiré par une pensée plutôt contraire à la nôtre, un peu incertaine d'ailleurs. On retrouve dans le rapport de M. Chastenet et dans ceux de M. Krantz quelques traces de la confusion que M. Laferrière a commise entre les deux ordres d'hypothèses que nous distinguons, et que nous avons relevée *suprà*.

Toutefois, M. Chastenet se rassure et nous rassure par le langage suivant : « En se restreignant *aux affaires contentieuses*, le texte indique bien qu'il n'entend pas empiéter sur le domaine de l'administration pure, en dehors duquel doit s'exercer la juridiction du Conseil d'Etat. Quant à la frontière des deux domaines, parfois délicate à établir, il n'y a qu'à s'en référer aux divers textes de loi et de jurisprudence qui peuvent servir de guides, et à cette formule générale qui les domine, d'après laquelle le recours doit s'appuyer sur un droit lésé ». Nous ne connaissons pas de textes de loi précis sur la question. Quant à la jurisprudence, sauf trois ou quatre décisions incorrectes (sur des milliers) et qui toutes datent d'une époque où le Conseil d'Etat n'avait pas encore de pouvoir propre, elle a respecté jusqu'ici le domaine de l'administration tel que nous le concevons.

Elle continuera de le faire. Le Conseil d'Etat ne s'avisera point, sous prétexte d'excès de pouvoir, de délivrer des alignements ou des pensions, ou des permis de chasse. Il se bor-

(1) Rapport de M. Krantz, député, 21 mai 1892; rapport du même, 21 juillet 1894.

nera à prononcer des annulations. Et quand, l'administration s'étant absolument abstenue, il n'y aura rien à annuler, même pas une décision de refus, il déclarera le recours pour excès de pouvoir sans objet, et renverra les parties à se pourvoir en dommages-intérêts s'il y a lieu. Nous avons confiance pour cela, non pas, hélas! dans cette pauvre dissertation, mais dans la *force* des principes qui s'imposent à nous alors même que nous n'en avons qu'une conscience obscure. Nous ne nous attarderons donc pas à faire remarquer que la loi du 17 juillet 1900, étant spéciale aux recours formés devant le Conseil d'Etat, ne peut avoir d'autre objet que de supprimer les inconvénients spéciaux qui résultaient pour ces recours de ce que le ministre en doit être saisi comme juge en première instance; ni qu'il y aurait témérité à décréter qu'il faudra attendre quatre mois une autorisation de bâtir avant de pouvoir se dire lésé dans son droit. Nos observations seraient inutiles, si nous sommes dans l'erreur; elles le sont encore plus, si nous sommes dans le vrai.

XIV

Le lecteur constatera que, du précédent article à celui-ci, notre pensée a subi une transformation sur un point important.

Dans le précédent article nous raisonnions ainsi : « On impose au plaideur dont le droit est violé de saisir le ministre avant le Conseil d'Etat; c'est en qualité d'autorité administrative que le ministre est saisi, la décision qu'il rend est une décision administrative ; or, une décision administrative ici n'a ni sens ni raison d'être ; c'est par inconséquence qu'on en a maintenu la nécessité en refusant de voir dans le ministre un juge ; il faut la supprimer ». Dans le présent article notre conception s'est modifiée, nous disons : « On impose au plaideur dont le droit est violé de saisir le ministre avant le Conseil d'Etat ; on prétend que c'est en qualité d'autorité administrative que le ministre est saisi et qu'il prononce, c'est une illusion : la décision que le ministre rend dans ces conditions ne se rattache plus à aucun des objets de la fonction administrative, c'est une décision juridictionnelle ; on s'abuse

en croyant avoir rompu avec le système du ministre-juge, quand on impose en réalité au plaideur deux instances successives : pour supprimer le ministre-juge, il faut dispenser les parties de le saisir ». La conclusion est la même, le chemin pour y arriver est différent. Nous nous étions laissé entraîner par l'opinion aujourd'hui dominante, que le ministre est saisi en qualité d'autorité administrative et rend une décision administrative ; des méditations plus approfondies nous ont amené à reconnaître que nous nous étions trompé.

Ce changement n'intéresse en rien la conclusion du présent article ; il intéresse, au contraire, à un très haut degré l'objet fondamental de nos études, savoir la distinction entre la fonction de juger et la fonction d'administrer ; il nous oblige à modifier sur quelques points la ligne de démarcation que nous avions établie entre ces deux fonctions.

1° Nous avons dit (*Revue du dr. publ.*, sept-oct. 1900, p. 246) qu'il ne pouvait y avoir contentieux sans une autorité contentieuse, en d'autres termes sans une autorité qui ait mission d'affirmer le droit violé à l'effet de le faire respecter. Cela reste vrai en ce sens qu'il ne saurait y avoir contentieux sans une autorité qui prononce.

Par exemple, à l'époque révolutionnaire, et aujourd'hui encore, quand le ministre ne se donne pas la peine de répondre, le contentieux, pour ce cas spécial, s'évanouit. Mais dès lors que, sur la demande du droit violé, une autorité publique a mission de prononcer et prononce, il y a contentieux et exercice de la fonction de juger, quelque défectueuse que soient les conditions dans lesquelles l'autorité en question est placée pour rendre la justice. On trouvera cette thèse développée au début de notre quatrième article, (spécialement p. 238, 239). L'idée qu'il ne peut y avoir contentieux sans une autorité contentieuses est susceptible d'un autre sens ; et nous lui avons donner cet autre sens (p. 251 ; p. 252, note 2), sans voir qu'il était incompatible avec le précédent. Cet autre sens, c'est qu'il n'y a contentieux et autorité contentieuse que si l'autorité qui prononce sur le droit violé est soumise aux règles idéales qui dominent la fonction de juger, notamment interdiction de se saisir d'office, interdiction de s'abstenir, obligation d'instituer un débat contradictoire. Ainsi s'expli-

que que nous ayons cru avoir affaire à un administrateur, quand nous avions affaire à un juge, nous voulons parler du ministre saisi par la partie à qui l'on interdit de s'adresser directement au Conseil d'Etat (créanciers de l'Etat, particulier qui contestent certaines élections, candidats au concours d'agrégation qui attaquent le concours pour vices de forme).

2° Nous avons dit (p. 276 note 1) que le ministre des cultes statuant sur les élections aux consistoires isréalites « n'est pas un juge, et, dans tous les cas, n'offre pas les garanties d'un vrai tribunal ». Il est vrai qu'il n'offre pas les garanties d'un vrai tribunal, puisque, notamment, il n'est pas tenu d'instituer un débat contradictoire rigoureux, et peut s'abstenir de prononcer sans commettre une illégalité positive. C'est une erreur de dire qu'il n'est pas juge, quand toutefois il prononce, et qu'il prononce, non pas d'office, mais sur la réclamation d'un électeur. Il s'agit uniquement de statuer sur une violation de droit commise, en vue de rétablir le droit qui réclame protection. Par sa nature et par les circonstances dans lesquelles elle est rendue, cette décision est juridictionnelle ; elle n'a plus aucun lien avec la fonction administrative, elle ne rentre plus dans aucun des objets de cette fonction.

3° Nous avons critiqué (p. 276, note 1) ce que dit M. Ducrocq (t. II de sa 7e éd., n° 513) à propos des élections aux conseils presbytéraux et aux consistoires des églises réformées : « Lorsque le ministre statue d'office, on peut admettre que la fonction d'administration domine ; mais lorsqu'il statue sur une réclamation, il n'exerce qu'une fonction de juridiction ». Cette distinction, disions-nous, ne nous paraît pas plus admissible ici que pour le recours hiérarchique ; cette circonstance de fait, que le ministre statue sur une réclamation, ne peut pas, à elle seule, modifier la nature de la fonction remplie. Nous sommes heureux de revenir sur cette critique et de nous trouver d'accord avec notre savant maître. Lorsque le ministre statue d'office, il rend une décision administrative, qui se rattache à l'idée de police, d'un service public ; lorsqu'il statue sur la réclamation d'un plaideur *à qui l'on impose de le saisir*, il rend une décision de justice, parce que cette décision n'a plus d'autre raison d'être que de protéger le droit violé qui demande réparation. La fonction exercée n'est

plus la même. Nous n'avions pas d'abord pénétré tout le sens de cette formule de M. Ducrocq (*op. cit.*, t. IV, n° 517), quoique nous l'eussions proclamée exacte : « C'est la nature de la fonction remplie qu'il convient d'interroger pour reconnaître le caractère contentieux ou non d'une décision, beaucoup plus que l'autorité elle-même de laquelle elle émane ». La vérité est que la même autorité, le ministre, prononce pour la même question en qualité d'administrateur ou en qualité de juge, suivant que, de par les circonstances dans lesquelles elle est rendue sa décision, se rattache à la fonction administrative, ou n'a d'autre but que d'assurer au droit violé une protection plus ou moins heureuse.

4° M. Ducrocq ne fait cette distinction qu'en matière d'élection, nous croyons qu'il faut la faire aussi en matière de recours hiérarchique : c'est une dernière rectification que nous sommes obligé d'apporter à nos applications pratiques de la distinction entre la fonction de juger et la fonction d'administrer (V.p. 273) le ministre annule ou modifie d'office quand la décision d'un administrateur inférieur, il fait fonction d'administrateur, il exerce son pouvoir hiérarchique. Il fait encore fonction d'administrateur, quand il est saisi d'une réclamation fondée sur un simple intérêt lésé, excluant toute idée de droit violé : parce que là il n'y a pas matière à *jurisdictio*. Il prononce encore comme administrateur, quand il a été saisi d'une question de droit violé, que l'intéressé était libre de lui soumettre ou de soumettre directement au Conseil d'Etat (système de la jurisprudence actuelle) : le ministre est alors saisi volontairement par la partie, et l'on peut considérer celle-ci comme faisant librement appel au *pouvoir hiérarchique* du ministre ; il reste un lien visible entre les fonctions administrative et la décision à rendre. Au contraire, le ministre est saisi comme juge, quand il est saisi d'une question de droit violé, par un intéressé à qui l'on interdit de s'adresser directement à un autre tribunal (système du décret du 2 novembre 1864, article 7) ; il ne s'agit plus ici du *pouvoir hiérarchique*, le ministre est transformé en juge de première instance (1).

(1) Notre thèse n'est pas exactement celle de M. Aucoc (*Conférences sur le droit administratif*, 3e éd., 1885, t. I. n° 338). L'éminent auteur soutient que le ministre, saisi d'une question de droit violé, par une réclamation dirigée contre l'acte

Nous aurions évité toutes ces erreurs d'application, si nous nous étions tenu plus étroitement à nos deux définitions de la fonction de juger et de la fonction d'administrer. Juger, c'est statuer sur le droit violé à l'effet de lui assurer la protection qu'il réclame ; administrer, c'est pourvoir, au besoin, en tranchant des questions contentieuses, à l'organisation ou au fonctionnement des services publics. Ces définitions nous semblent fournir un criterium très net pour distinguer pratiquement les actes d'administration et les actes de juridiction. Toutes les fois qu'un homme prononce, avec l'autorité de la puissance publique, sur une question de droit violé, et que sa décision ou sa compétence ne s'explique par aucune des nécessités ni même par aucun des buts de la fonction administrative mais a uniquement l'objet suivant : y a-t-il lieu d'accorder ou non au droit qui se prétend violé la protection qu'il réclame, cet homme prononce ou est appelé à prononcer en qualité de juge. Peu importe qu'il soit un bon ou mauvais juge ; qu'il soit dans de très mauvaises conditions pour trancher la question de droit, comme c'est le cas pour le ministre à qui les créanciers de l'Etat sont obligés de soumettre leur réclamation avant de saisir le Conseil d'Etat, car le ministre est alors l'adversaire du réclamant, investi de la puissance publique et érigé en juge ; peu importe qu'il soit soumis à des règles appropriées ou non à la fonction de juger ; qu'il puisse transporter dans l'exercice de cette fonction les règles de la fonction administrative ; qu'il ait même la faculté de s'abstenir de prononcer sans commettre une illégalité positive : cela pourra faire que la justice soit mal rendue, ou même ne soit pas rendue ; cela ne peut faire que la fonction exercée cesse d'être la fonction de juger. C'est la fonction de juger qui sera bien exercée, mal exercée, ou non exercée. Notre dessein était de nous en tenir à ce critérium, le som-

d'un administrateur inférieur, est juge dans tous les cas, sans s'attacher à cette circonstance, pour nous décisive, que la partie est contrainte ou non de saisir le ministre avant de saisir le Conseil d'Etat. D'ailleurs, il voit un administrateur dans le ministre saisi d'une réclamation par un créancier de l'Etat, sans distinguer si le créancier est contraint ou non de saisir le ministre avant de saisir le Conseil d'Etat., *op. cit.*, t. I, n° 322). Il ne soutient par expressément d'une décision *administrative* est nécessaire avant de saisir le Conseil d'Etat, il n'examine pas la question : mais il admet implicitement cette nécessité,

maire de notre 4e article en fait foi : « Application pratique de notre distinction entre la fonction de juger et la fonction d'administrer ». Mais il est si difficile de se dégager des idées reçues ! Par moments, nous en sommes dégagé ; à d'autres, nous y sacrifions tout en les combattant. Nous en sommes dégagés au début de notre 4e article (p. 238, 239) ; nous nousen dégageons à la fin (p. 27, note 1), quand nous disons en substance : « La décision du ministre en matière d'élection et de concours d'agrégation peut se rattacher à la fonction administrative, mais à condition que l'on considère le ministre comme ayant simplement la faculté de prononcer à condition aussi que l'on puisse toujours déférer les élections en question directement au Conseil d'Etat et, s'il y a lieu, la décision du ministre (1). Puis, à côté nous admettons la thèse courante. Nous cessons de nous attacher à la nature de la décision rendue, nous considérons l'autorité dont elle émane. Nous voyons que cette autorité est le ministre ; que la qualité habituelle du ministre est celle d'administrateur ; que le ministre quand il prononce, reste soumis aux règles de la fonction administrative, n'est tenu d'observer aucune des règles de la fonction juridictionnelle ; que parmi les décisions incontestablement administratives qu'il rend (décisions d'office), il en est bon nombre dans lesquelles, sans sortir de sa fonction propre, il tranche des questions de droit, questions contentieuses ou susceptibles de le devenir. Et nous disons : Mais c'est un administrateur ! la décision qu'il rend sur les réclamations de droit violé contraint de s'adresser à lui est une décision administrative ! Nous acceptons des raisonnements comme ceux-ci : Le ministre, *pouvant* se saisir de la question d'office, n'est pas un juge alors même qu'au lieu de prononcer, d'office, il prononce sur la réclamation de quelqu'un qui ne peut pas s'adresser à d'autre qu'à lui (V. p. 273 ; p. 276 et note 1). Le ministre, pouvant s'abstenir de prononcer, n'est pas un juge (p. 262, note 2). Ces raisonnements ne nous paraissent plus et n'auraient jamais dû nous paraître convaincants. Comme le dit très justement M. Ducrocq, c'est la nature de la fonc-

(1) Nous hésitons à nous en dégager, n° sept.-oct. p. 276, note 2, quand nous remarquons que le ministre ne peut pas prononcer d'office sur la question d'annulation des concours d'agrégation pour vices de forme.

tion remplie qu'il faut considérer, et non l'autorité de qui la décision émane (1).

Nous en revenons donc à admettre que les ministres exercent encore aujourd'hui des attributions contentieuses, contrairement à ce que nous publions dans notre 5e article, p. 265, note 2. Nous en sommes fort étonné. Nous ne pouvons pas faire autrement, puisque certaines décisions des ministres n'ont, comme décisions administratives, ni sens ni raisons d'être, et ne s'expliquant que comme décisions juridictionnelles.

(*A suivre*).

E. Artur,
Professeur de droit administratif
à l'Université de Rennes.

(1) *Op. cit.*, t. II, n° 517.

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIERE

LA SITUATION FISCALE DES ASSOCIATIONS ET DES CONGRÉGATIONS

Sommaire : I. La loi du 28 décembre 1880 : Le droit d'accroissement. Les transmissions de droits dans une association sans but lucratif. La taxe de mainmorte. Différence de traitement des associations autorisées et non autorisées.

II. Extension opérée par cette loi de l'impôt sur le revenu à toutes les associations sans but lucratif, autorisées ou non.

III. Résistance opposée à cette législation par les associations sans but lucratif. — La loi de 1884 et la taxe d'accroissement imposée, d'une manière inéluctable, aux congrégations. Aggravation de cet impôt par les pratiques de la Régie.

IV. Conversion opérée par la loi du 16 août 1895 du droit de mainmorte en une taxe annuelle sur les biens meubles et immeubles des associations.

V. Incohérence de la législation : garanties de l'action du Trésor ; caractères essentiels de l'association religieuse ; multiples questions non résolues touchant l'interprétation des lois sur le droit d'accroissement.

VI. Détermination des personnes et des biens tenus du paiement des droits. Nombre et effets des instances engagées.

VII. Raisons de l'insuffisance des poursuites dirigées contre les associations non autorisées. De l'assimilation faite par la Cour de Cassation, au point de vue de l'obligation au paiement des droits, entre les congrégations autorisées et les associations non autorisées.

VIII. Injustice du projet de loi de 1899 : inexactitude des présomptions établies ; caractère imparfait ou illusoire de la responsabilité mise à la charge du propriétaire des immeubles.

IX. Imperfections du projet : insuffisance de la taxation d'après les propriétés occupées par les congrégations, et de la solidarité édictée quant à ces charges à l'encontre du propriétaire.

X. Substitution au privilège établi par la loi de 1895 du privilège des frais de justice.

XI. Avantages que présenterait l'application du droit commun aux associations.

I. On nous promet pour un délai prochain une quatrième loi sur les taxes dues par les congrégations religieuses. La première date du 28 décembre 1880 ; celles qui l'ont suivie, et celle qui va être votée, ont toutes pour objet de rendre la fraude ou la résistance impossibles ; aucune d'elles n'y est complètement parvenue.

Tout le monde sait que la loi du 28 décembre 1880, due à l'initiative de M. Brisson, a eu pour objet principal d'atteindre les congrégations non autorisées ; bien que, sous l'influence de la crainte puérile de paraître leur reconnaître une existence légale, on ne voulût pas les mentionner, c'est elles surtout qu'on visait sous le nom de « sociétés ou associations civiles qui admettent l'adjonction de nouveau membres », et si celles des associations non religieuses qui présentent les mêmes caractères se trouvaient englobées dans cette formule générale, il est certain qu'on n'aurait pas songé à légiférer spécialement pour elles. Le principe du droit d'accroissement, dût lors de la retraite ou du décès des personnes affiliées aux associations visées par la loi de 1880, était légitime ; il l'était tellement qu'avant cette loi et malgré l'absence d'un texte spécial, la jurisprudence

n'avait pas hésité à frapper d'un impôt les réversions de propriété. Cet impôt, après de célèbres discussions, avait été reconnu être un droit de mutation à titre onéreux ; et c'était justice, car il y a dans les clauses de réversion un pacte aléatoire et non pas une donation réciproque et éventuelle. Mais, après d'autres débats, la jurisprudence avait admis que le droit exigible n'est pas celui que la loi fiscale établit sur les transmissions d'objets mobiliers ou immobiliers, mais le droit spécial de 50 cent. p. 100 dont sont frappées les cessions d'actions dans les sociétés. Il y avait sur ce point beaucoup à dire. D'abord le droit de 50 cent. p. 100 ne vise que les cessions de droits dans une société par actions, et puisqu'il constitue une faveur fiscale, il ne doit pas être étendu ; comme, depuis 1857, les cessions d'actions sont soumises à une législation différente, le droit spécial de 50 cent. p. 100 n'existe plus. Donc, en l'appliquant aux transmissions de droits dans les sociétés commerciales, la Cour de cassation avait déjà fait du texte une interprétation extensive ; en l'étendant aux transmissions de droits dans les sociétés civiles, elle avait poursuivi plus avant le rôle de législateur que, sous prétexte d'interpréter le texte, elle s'attribuait. Mais, en décidant enfin que le même droit serait dû sur les transmissions de droits dans une association sans but lucratif, dépourvue de personnalité, elle donnait prise à toutes les critiques.

Quoi qu'il en soit, cette solution ne favorisait pas seulement, comme on le dit généralement, les associations sans but lucratif au point de vue du tarif ; celles-ci retiraient de la jurisprudence un bénéfice beaucoup plus sérieux encore en ce sens que les cessions de parts sociales, soumises au droit de 50 cent. p. 100, ne figurent point parmi les actes et mutations dont l'enregistrement est obligatoire ; il en est autrement de toutes les mutations par décès ; il en est autrement aussi des mutations d'immeubles à titre onéreux, et il est très rare que la réversion entre membres d'une association sans but lucratif ne comprenne pas des parts d'immeubles.

La loi de 1880 aurait rétabli les principes si elle avait assujetti cette réversion aux droits de mutation à titre onéreux ordinaires ; on ne peut pas dire cependant qu'elle ait agi sans discernement en appliquant à cette réversion le droit, beaucoup plus élevé (1), de mutation à titre gratuit. C'est qu'en même temps on poursuivait un autre but, celui de compléter la législation sur l'impôt de mainmorte. Cet impôt est dû annuellement par les associations qui sont pourvues de la personnalité morale, pour tenir lieu des droits de mutation à titre onéreux, auxquels échappent, une fois qu'ils sont entrés dans le patrimoine de ces associations, les immeubles qu'elles possèdent : soustraits à la circulation d'une manière à peu près définitive, ces biens ne font plus l'objet de transmissions qui donnent au Trésor l'oc-

(1) Plus élevé à raison de ce que les membres d'une association sans but lucratif, et notamment d'une congrégation religieuse non autorisée, n'ayant ordinairement aucun lien de parenté entre eux, le droit de mutation à titre gratuit, qui varie suivant la parenté, était fixé au taux le plus considérable, soit 9 p. 100, alors que le droit de mutation à titre onéreux ne dépasse jamais 5,50 p. 100.

casion de percevoir des droits de mutation. Qu'on trouvât ou non justifiée cette compensation fiscale, il était permis de considérer comme choquant que les associations sans but lucratif, et notamment les congrégations et communautés non religieuses, fussent soustraites à un impôt qui pèse sur les associations dotées de la personnalité et reconnues ainsi d'utilité publique. La reconnaissance d'une association par le gouvernement est une faveur motivée tant par la régularité du fonctionnement de cette association que par les services qu'elle rend à la société. Il n'est pas juste qu'au point de vue fiscal les associations non reconnues, — et généralement illicites comme comprenant plus de vingt membres, — soient traitées plus favorablement. D'un autre côté le motif pour lequel a été établi le droit de mainmorte a tout autant de valeur en ce qui concerne ces dernières que pour ce qui regarde les premières : en fait, les biens possédés par les associations non autorisées sont détournés définitivement de la circulation.

Il eût donc été juste d'étendre aux associations non autorisées la taxe de mainmorte. On n'a pas osé le faire, on a eu tort. Etait-il raisonnable de soutenir, comme on l'a fait, que cette extension aurait été une reconnaissance implicite de toutes les associations sans but lucratif ? Il aurait suffi de jeter les yeux sur la législation et sur la jurisprudence pour apercevoir l'insignifiance de cet argument. C'est un principe absolu en matière d'enregistrement et de timbre que les nullités des actes, des mutations, des institutions n'ont aucune influence sur la perception ; la même règle est de appliquée sans difficulté aux contributions directes, et notamment le droit patente est payé par les sociétés commerciales irrégulièrement constituées. Puisque le droit de mainmorte est un impôt direct, et que cet impôt tient lieu du droit de mutation, ce qui était illogique c'était de restreindre ce droit aux associations reconnues ; et si la loi du 20 février 1849 n'avait pas eu soin de viser exclusivement les établissements « légalement autorisés », il est fort probable que la jurisprudence, par une juste application des principes que nous venons de rappeler, aurait fait également peser la axe sur les associations non autorisées.

Si la loi de 1880 avait à cet égard complété celle de 1849, elle aurait donné une solution irréprochable en équité, concordante avec les principes de la législation fiscale. Se serait-elle heurtée à une difficulté pratique résultant de ce que les biens des associations non autorisées ne sont pas connus, ne font l'objet d'aucune statistique ? Remarquons que l'impôt de mainmorte frappe exclusivement les immeubles ; leur existence et leur situation sont toujours facile à connaître, la détermination de leur propriétaire peut résulter de simples présomptions, la loi pouvait (c'est ce qu'a fait plus tard celle du 29 décembre 1884) autoriser le Trésor public à se faire communiquer, pour asseoir la perception, tous les documents existant au siège et dans les succursales des associations. Tout cela, sans doute, n'écarte pas complètement la fraude ; mais les associations autorisées ne sont-elles pas aussi en position de commettre des fraudes ; n'en existe-t-il pas un grand nombre qui, pour cacher leur fortune, mettent au nom de personnes interposées certains immeubles leur appartenant ? En tout cas, ces con-

sidérations n'ont pas fait reculer définitivement le législateur, puisque nous le verrons établir un impôt direct, non seulement sur les immeubles, mais sur les meubles mêmes des associations non autorisées.

Voilà donc ce qu'il aurait, suivant nous, fallu faire : assimiler entièrement les associations non autorisées aux associations autorisées, traiter les premières comme les secondes, par application du principe que les nullités du droit commun n'ont aucune influence sur le droit fiscal.

II. En même temps, la loi de 1880 étendait l'impôt sur le revenu, fixé à 3 p. 100 par la loi du 29 juin 1872 (et porté en 1890 à 4 p. 100) à toutes les associations sans but lucratif, autorisées ou non. L'impôt sur le revenu èst une taxe sur les bénéfices des associés et des obligataires. La loi de 1872 ne la fait porter que sur les bénéfices distribués et, par conséquent, sous l'empire de cette loi, les associations sans but lucratif en étaient exemptes, le propre de ces associations étant de ne pas distribuer leurs bénéfices entre leurs membres Nous n'avons pas à justifier ici le principe de l'impôt sur le revenu ; tel qu'il est organisé vis-à-vis des sociétés distribuant des bénéfices, il ne fait pas double emploi avec le droit de patente. Le droit de patente est, par ensence, un impôt sur les bénéfices réalisés dans le commerce ou l'industrie. C'est pourquoi le législateur de 1880 n'a pas voulu appliquer les patentes aux associations d'une manière générale, mais c'est aussi pourquoi les associations qui se livrent à un commerce ou à une industrie sont frappées du droit de patente. Mais, dès lors que l'impôt sur le revenu frappe les bénéfices distribués, les associations devaient y échapper. N'eût-il pas été juste de modifier la formule employée par la loi de 1872 et de décider que les bénéfices *réalisés* seront frappés de l'impôt ? Cette solution aurait eu pour premier avantage de soustraire le législateur de 1880 à tout soupçon de partialité ; il aurait appliqué aux associations un principe, au lieu de sembler étendre ce principe à leur préjudice ; il aurait, en outre, modifié la loi de 1872 dans un sens éminemment raisonnable : ce qui fait la fortune d'un associé ou d'un obligataire, ce n'est pas seulement la somme qu'il touche, c'est aussi la créance qui naît à son profit ; les fonds mis en réserve par une société, les revenus qu'elle capitalise augmentent la valeur des droits des actionnaires, constituent un enrichissement aussi bien que les répartitions effectuées. Le fondement assigné à l'impôt par la loi de 1872 est tellement injuste que, pour écarter toutes les combinaisons, même légitimes, par lesquelles les sociétés profitent de ce fondement pour éviter la taxe ou en limiter la charge, la jurisprudence a dû donner aux textes une large extension, et que, malgré cette extension, elle a laissé le Trésor sans défense contre certaines pratiques, respectables parce qu'elles ne sont pas frauduleuses.

III. Les transformations que la loi de 1880 a dû subir, et qui n'ont encore abouti ni à assurer le recouvrement de l'impôt, ni à pacifier les esprits dans une matière qui touche à la politique et à la religion autant qu'au droit fiscal, s'expliquent uniquement par le procédé incorrect auquel le législateur a eu recours : l'égalité devant l'impôt doit exister autant dans

la forme que dans le fond ; c'est une grave erreur que de créer, lorsqu'on peut arriver au résultat cherché par l'extension d'un impôt existant ou par une modification dans les bases générales de cet impôt, des impôts compensatoires qui permettent, à tort ou à raison, de mettre en doute l'impartialité de la loi et de l'accuser de méconnaître le principe de l'égalité des charges.

C'est pourquoi les associations sans but lucratif ont pu, s'attachant à la forme plûtot qu'au fond, soutenir qu'elles étaient maltraitées par la loi fiscale. Leur résistance a été telle que le produit annuel des deux taxes établies par la loi de 1880, évalué à 4 millions et demi, ne dépassa pas 200.000 fr. ; et, si cette résistance put être efficacement organisée, c'est précisément parce qu'on avait établi, sous des noms anciens, des impôts nouveaux. Pour se soustraire à la disposition de la loi de 1880 qui concernait l'impôt sur le revenu, il suffisait à une association de s'attribuer fictivement, par ses statuts, un but lucratif. Visant ainsi une distribution de bénéfices, elle échappait à la loi de 1880 ; n'en distribuant pas effectivement, elle n'était pas soumise à la loi de 1872. Quant au droit d'accroissement, il suffisait, pour ne pas le payer, de rejeter des statuts l'une des deux clauses à la réunion desquelles la loi de 1880 subordonnait l'exigibilité de cet impôt : le droit d'adjonction de nouveaux membres, ou la réversion en cas de décès ou de retraite. Les congrégations et associations religieuses étaient à peu près seules à employer ces procédés ; dans les associations sans but lucratif qui n'ont pas le caractère religieux, les associés ne sont pas, en général, assez sûrs d'eux-mêmes pour oser s'obliger réciproquement par des clauses qu'ils n'auront pas l'intention d'observer ; il sera toujours à craindre que l'un deux exige l'exécution de ces stipulations, introduites pour écarter l'application des lois fiscales et incompatibles avec la volonté réelle des associés et le but de l'association.

Aussi est-ce seulement contre les congrégations et communautés religieuses que la loi de 1884 a légiféré : elles sont soumises aux deux impôts par cela seul qu'elles existent.

L'ancienne anomalie persistait ; une autre inégalité était créée puisque des associations sans but lucratif étaient assujetties à une condition fiscale différente, suivant qu'elles avaient ou non un caractère religieux.

Il faut ajouter, que, tout au moins en apparence, la loi de 1884 étendait aux congrégations autorisées les deux impôts. Cette apparence devint, en fait, une réalité, après que la jurisprudence eut statué sur l'interprétation du texte. Ainsi, malgré la personnalité morale des congrégations autorisées, le décès ou la retraite de leurs membres était regardé comme opérant réversion de la part de ces membres au profit des autres associés. C'était une anomalie juridique ; le législateur aurait pu, — et il n'aurait pas eu tort sans doute, — considérer que l'impôt de mainmorte avait cessé d'être l'équivalent exact des droits de mutation, il aurait pu augmenter cet impôt. En le maintenant tel qu'il était et en y ajoutant un autre droit de mutation, il provoquait de nouvelles réclamations, qui, comme les précédentes, avaient un caractère spécieux.

Au moins les congrégations ne purent-elles plus, dès lors, par une rédac-

tion habile des statuts, échapper à la taxe d'accroissement. Cette fois, c'est uniquement l'insuffisance des moyens de contrôle appartenant à la régie qui développa la fraude ; la régie a le droit de procéder à des vérifications dans les établissements des associations, notamment pour connaître les décès et les retraites qui donnent ouverture aux taxes. On comprend à quel point il est facile, particulièrement pour les associations religieuses, dont les membres ne gardent pas en religion leurs noms véritables, de rendre ce contrôle difficile. Il faut ajouter que la pratique avait révélé un côté singulièrement inique de la législation sur le droit d'accroissement, telle qu'elle était interprétée par la régie : ce droit, en cas de décès, est un droit de succession ; d'après l'art. 27 de la loi du 22 frimaire an 7, le droit de succession est dû, dans tous les bureaux où le défunt a laissé des biens, sur le montant de ces biens ; partant de l'idée que le membre d'une association est considéré par la législation sur le droit d'accroissement comme copropriétaire des divers biens de l'association, on exigeait cette déclaration dans tous les bureaux dans le ressort desquels l'association avait des biens. Seules les associations religieuses ont des meubles et des immeubles dans un grand nombre de cantons ; seules aussi elles se composent de membres très nombreux, dont la copropriété fictive, par conséquent, s'élève, pour chacun d'eux, à un chiffre insignifiant. Comme, dans chaque bureau, le droit est perçu sur un minimum de 20 fr., que les déclarants doivent présenter un état mobilier timbré, on voit les inconvénients pratiques et les frais imprévus que l'application de l'art. 27 imposait aux associations. Nous avions, avant même que la question ne fût soulevée en jurisprudence, essayé de montrer que cette interprétation de l'art. 27 était inexacte, que le droit d'accroissement n'était dû, pour chaque décès, sur tous les biens dont le défunt était réputé copropriétaire qu'à un seul endroit, le bureau d'où dépend le siège de l'association. Ce système avait été adopté par la Cour de cassation pour les congrégations religieuses autorisées ; on continuait à exiger des déclarations multiples pour les associations non autorisées. Les promoteurs mêmes des lois de 1880 et de 1884 reconnaissaient loyalement que ce résultat, indirectement, constituait une aggravation injuste de l'impôt.

Voilà donc un nouvel inconvénient du faux point de départ qu'on avait adopté, en feignant de voir une mutation à titre gratuit là où tantôt il produisait une mutation à titre onéreux, tantôt ne se produisait aucune mutation. Si l'on avait augmenté le droit de mainmorte et si on l'avait étendu aux associations dépourvues de la personnalité, cette situation ne se serait pas produite.

IV. Aussi est-ce finalement, sous une forme détournée, à une modification de la législation sur le droit de mainmorte qu'on a eu recours. La loi du 16 avril 1895 convertit le droit d'accroissement en une taxe annuelle sur la valeur brute des biens meubles et immeubles possédés par les associations soumises à ce droit ; la taxe est de 30 cent. par 100 fr. pour les associations déjà soumises au droit de mainmorte, de 40 cent. pour 100 fr. pour les autres. La nouvelle taxe n'est pas à tous les points de vue soumise

aux règles du droit de mainmorte ; elle constitue cependant une augmentation et une extension de ce dernier droit, puisque, comme lui, elle est basée sur les valeurs des biens, et qu'elle est moins forte pour les associations soumises au droit de mainmorte. Seulement, le droit de mainmorte se restreint aux immeubles, le nouveau droit frappe également les meubles. Cette différence se comprend si l'on songe que la taxe établie en 1895 est la transformation d'un impôt qui frappait les meubles aussi bien que les immeubles ; elle est plus critiquable, si l'on voit dans cette taxe ce qu'elle est réellement. Le législateur de 1849 a eu des raisons sérieuses pour limiter le droit de mainmorte aux immeubles : ce droit tient lieu, comme nous l'avons dit, d'un droit de mutation ; or le paiement du droit de mutation n'est obligatoire que si la mutation porte sur des immeubles. Toutefois, opérées à titre gratuit, les mutations de meubles donnent ouverture également à un droit dont le paiement est obligatoire. On concevrait donc que l'impôt de mainmorte fût dû également sur les meubles, à la condition toutefois de les frapper moins lourdement que les immeubles. On aurait dû profiter de l'occasion qui s'offrait au législateur de transformer les bases du droit de mainmorte ; on aurait dû supprimer le droit d'accroissement en même temps qu'on aurait transformé le droit de mainmorte. On aurait ainsi échappé aux critiques qui ont continué de se produire, on aurait montré qu'on n'entend ni soumettre les associations à un régime d'exception, ni distinguer entre les associations ordinaires et les associations religieuses, ni combattre par des mesures fiscales les associations religieuses non autorisées.

V. L'incohérence de la législation se manifeste encore par d'autres dispositions de la loi. Cette taxe, qui cesse d'être un droit de mutation pour devenir un impôt direct, reste cependant soumise aux règles des droits de mutation et plus spécialement du droit de succession ; le défaut de paiement de la taxe est assimilé au défaut de déclaration d'une succession et puni d'un demi-droit en sus ; l'erreur commise dans la déclaration est sanctionnée, comme les omissions dans les déclarations de succession, par un droit en sus ; l'action du Trésor est garantie par « le privilège accordé au Trésor par l'art. 32 de la loi du 22 frimaire an VII, pour le recouvrement des droits de succession ». Chose à noter : l'art. 32 n'accorde pas, en réalité, de privilège au Trésor ; il n'a fait que servir d'argument à la jurisprudence pour créer de toutes pièces, après maintes hésitations, ce privilège sur les revenus héréditaires dont la régie fait journellement usage : le privilège est donc pour la première fois implicitement consacré par la loi de 1895, qui toutefois n'en indique ni la nature ni la portée, et laisse pendants les multiples et presque insolubles problèmes qui se rattachent au privilège. C'est encore là une singulière manière de légiférer.

Toute difficulté sur les taxes dues par les associations se trouvait-elle du moins levée ? Il n'en était rien. Les débats ont continué, les questions les plus fondamentales ont apparu comme n'étant pas tranchées par la loi, comme étant susceptibles de solutions opposées et également recommandables. La jurisprudence semble s'ingénier à reculer ou à refuser l'exa-

men de ces questions. Les instances deviennent innombrables, les difficultés juridiques continuent à ne pas être résolues.

Se douterait-on, par exemple, que personne ne peut encore savoir exactement en quoi consiste, d'après la pratique administrative et la jurisprudence, la différence caractéristique entre les associations religieuses et non religieuses ? C'est en 1884, comme nous l'avons dit, qu'une distinction a été faite entre ces deux catégories d'associations. Dix fois la Cour de cassation a eu à se prononcer sur les caractères essentiels de l'association religieuse. Les recueils spéciaux rapportent plus de cent jugements relatifs à la même difficulté. Et nul ne sait si d'après la jurisprudence, l'association religieuse est celle qui se compose de religieux ou celle, au contraire, qui a un but religieux. La Cour de cassation, qui, en matière d'enregistrement, s'attribue, par dérogation à sa mission ordinaire, un droit de contrôle sur les appréciations des juges du fond, refuse ici d'user de ce droit d'appréciation. Et pourquoi ? C'est parce qu'il s'agit ici, dit-on, d'une question dont la solution doit varier suivant les circonstances. Cela n'est pas exact : les caractères distinctifs d'un contrat, les traits qui lui donnent son individualité, qui le séparent d'autres contrats dont la nature est différente, ne dépendent pas des circonstances. Au surplus, il ne s'agit même pas là d'une question de fait, il s'agit d'une question de droit, et, dans les matières civiles mêmes, la Cour de cassation se reconnaît la mission de déterminer la nature juridique d'une convention, bien qu'elle ne s'autorise pas à contrôler les appréciations des juges.

Nous pourrions montrer, par beaucoup d'autres exemples encore, que l'interprétation des lois sur le droit d'accroissement n'est, — phénomène unique dans notre histoire financière, — malgré la multitude de décisions judiciaires intervenues sur les conflits entre le fisc et les congrégations, pas plus avancée qu'elle ne l'était au lendemain de ces lois. Une association qui distribue ses revenus est une société, et échappe par conséquent au droit d'accroissement ; mais en est-il de même d'une association religieuse qui distribue ses revenus ? Une association, religieuse ou non, qui n'est pas constituée à perpétuité, échappe-t-elle à la taxe ? Qu'est-ce qu'on entend par les biens *possédés* ? le droit de vente est-il dû sur les ventes de parts sociales faites par les membres des associations ? Est-il du moins imputable sur la taxe annuelle ? Nous citons au hasard ; il serait difficile de rencontrer une seule question, en dehors de celles qui ne présentaient aucune difficulté, que la jurisprudence ait résolue définitivement.

VI. Mais le point le plus important, pratiquement, se rattache à la détermination des personnes contre lesquelles le droit peut être recouvré, dont les biens répondent du paiement. De bonne heure, — relativement, — cette question a été tranchée pour les congrégations autorisées ; elle n'a été soumise aux tribunaux que tardivement pour les associations sans personnalité. En ce qui concerne les premières, elle ne présentait pas de difficulté ; en ce qui concerne les dernières, elle est au contraire, comme on le verra, très délicate. Si elle ne s'est à leur égard posée, que tout récemment, il faut bien reconnaître que plusieurs des gouvernements qui se

sont succédé en sont, jusqu'à un certain point, responsables. La résistance des associations a été acharnée ; tous les degrés de juridiction ont été épuisés ; après les avoir successivement franchis, la régie, fréquemment, n'obtenait pas le paiement amiable ; elle procédait à des saisies, dont les résultats étaient généralement insignifiants ; les gouvernements, bien des fois, se sont découragés ; la poursuite est devenue de plus en plus molle ; c'est depuis quelques mois seulement qu'on lui a rendu une grande activité.

Les chiffres le prouvent : les congrégations autorisées étaient, à la date du 30 septembre 1900, au nombre de 773, les associations non autorisées au nombre de 744 (1).

Parmi les congrégations autorisées, 223, au 30 juin 1899, ne s'étaient pas acquittées de l'arriéré d'impôts qu'elles devaient en vertu des lois de 1880 et de 1884 ; 349 ne s'étaient pas mises en règle vis-à-vis de la loi de 1895. Les associations non autorisées qui étaient restées récalcitrantes étaient au nombre de 68 pour les anciens droits, de 363 pour la nouvelle taxe. Ces chiffres sont tombés, au 30 septembre 1900, à 119 et 186 pour les congrégations autorisées, à 60 et 294 pour les associations non autorisées.

Depuis la mise en vigueur de la loi de 1895, les droits recouvrés s'élèvent à 4.273.691 fr., dont 1.759.880 fr. perçus depuis le 30 juin 1899, et sur cette dernière somme 1.488.756 fr. ont été payés par les congrégations autorisées. L'arriéré dû au 30 juin 1899 était de 7.640.000 fr. ; il n'était plus, au 30 septembre 1900, que de 6.430.000 fr.

Pour obtenir ce résultat il a fallu provoquer plusieurs centaines de jugements ; dans la seule période du 1er avril 1896 au 1er novembre 1899, il en a été rendu 524, dont 502 étaient favorables au Trésor.

Cette statistique suggère diverses observations : on voit tout d'abord que les efforts soutenus du gouvernement pour amener les associations au respect de la loi ont eu des résultats beaucoup plus efficaces vis-à-vis des congrégations autorisées que vis-à-vis des associations non autorisées. Pour ne prendre que les taxes dues depuis la loi de 1895, les congrégations autorisées récalcitrantes ont diminué de près de moitié ; un cinquième seulement des associations non autorisées ont cessé leur résistance.

On voit ensuite que, dans le chiffre total des impôts constatés ou recouvrés, les associations non autorisées ne figurent que pour une somme insignifiante, bien que le taux du droit d'accroissement soit pour elles sensiblement plus élevé que pour les congrégations autorisées. Personne ne rattachera cette différence à une différence dans la fortune respective des congrégations autorisées et des associations non autorisées.

VII. La première observation montre que les associations non autorisées sont plus difficiles à poursuivre que les congrégations autorisées; la seconde, que le patrimoine des premières est plus difficile à constater, plus facile

(1) En deux ans ce dernier chiffre s'était augmenté de 32 ; au contraire, le nombre des congrégations autorisées est resté le même.

à dissimuler que celui des secondes. La portée de l'une et de l'autre de ces observations s'augmente encore si l'on remarque, qu'en dehors de cas extrêmement peu nombreux, les associations non autorisées engagées, contre la régie, dans des instances rapportées par les recueils sont des associations formées entre religieux. C'est que les autres associations non autorisées s'acquittent plus facilement de leurs obligations : comme elles ne peuvent guère en général fonctionner secrètement, qu'elles ont besoin de la publicité pour appeler à elles les adhésions, le gouvernement, non seulement les connaît, mais trouve dans le droit de poursuite que lui accordent les lois pénales contre les associations illicites une sanction préventive très efficace.

La cause de l'inefficacité des poursuites engagées contre les associations non autorisées est dans une interprétation inexacte, consacrée par la Cour de cassation, des textes relatifs aux droits dûs par les associations ; la Cour de cassation, pour mieux dire, a eu le tort de chercher la solution de la question qui lui était posée dans les dispositions fiscales au lieu de la faire dériver du droit commun.

Nous avons dit plus haut que la détermination des personnes responsables du paiement des taxes a été agitée tout d'abord à propos des congrégations autorisées. La question était, d'après les principes du droit commun, facile à résoudre : la congrégation autorisée est une personne morale, les dettes de la congrégation lui sont donc personnelles, elle peut être, sur son patrimoine, poursuivie pour leur paiement et ce paiement ne peut, sur leur patrimoine, être réclamé aux membres de la congrégation.

La Cour de cassation a consacré l'obligation de la congrégation, mais, au lieu de faire appel au droit commun, elle s'est simplement fondée sur ce que, d'après la loi de 1884, le droit est « payé par toutes les congrégations, communautés... » Il suffit de lire les textes pour s'assurer qu'ils n'ont pas entendu trancher la question d'obligation ; la loi de 1884 a eu pour seul but d'étendre le cercle des associations assujetties au droit d'accroissement; l'historique de la rédaction rendrait, au besoin, ce point certain. La loi du 16 avril 1895 s'exprime en termes analogues.

L'erreur commise par la Cour de cassation sur les motifs de la décision qui s'imposait à elle a entraîné de graves conséquences ; les textes visent, dans une disposition unique, les congrégations autorisées et les associations non autorisées ; dès lors, par conséquent, qu'on leur attribue la pensée de mettre les impôts à la charge personnelle des congrégations autorisées, il faut reconnaître qu'ils ont également entendu les mettre à la charge personnelle des associations non autorisées.

La Cour de cassation, saisie récemment de la question, n'a pas hésité à pousser la logique jusque-là. La solution qu'elle a donnée soulève des objections tellement fortes, qu'on ne la comprend pas.

Elle consiste à doter fictivement, pour la poursuite des droits, l'association non autorisée d'une personnalité que lui refuse le droit commun. Mais, précisément à cause de ce principe du droit commun, l'association n'a pas de patrimoine. Quel avantage le Trésor tirera-t-il de son action ? On a répondu que l'interprète ne peut combler les lacunes des textes ; nous

ne voyons pas le texte qui contiendrait la lacune ; il ne s'agit pas ici de suppléer un texte, mais d'appliquer, sur une question qui ne touche plus au droit fiscal, et sur laquelle le droit fiscal est muet, les principes du droit commun.

Et la moindre réflexion ne fait-elle pas saisir ce qu'aurait eu d'étrange la loi fiscale si elle avait voulu déroger au droit commun ? D'après le droit commun, par cela même que les associations non autorisées n'ont pas de personnalité, les engagements pris en son nom sont réputés avoir été pris par les membres mêmes de l'association ; ce sont eux qui, sur leurs biens personnels, — solidairement ou non, ce serait un point à examiner — sont tenus des dettes de l'association, lesquelles sont leurs dettes propres; et parmi ces biens figurent, non seulement ceux que les associés détiennent en commun dans l'intérêt de l'association, mais tous ceux qui figurent dans leur patrimoine personnel.

D'après la Cour de cassation, la loi fiscale aurait, vis-à-vis des congrégations autorisées, simplement rappelé le droit commun, ce qui était, pour le moins, inutile ; elle aurait enlevé au Trésor, contre les membres des associations non autorisées, le droit qu'il tient des principes et l'aurait réduit à l'égard de ces associations à une action purement platonique. Est-il raisonnable de penser qu'une législation dirigée principalement, et même exclusivement tout d'abord, contre les associations non autorisées, ait voulu supprimer ainsi les droits du fisc et modifier, dans le seul but de consacrer cette suppression, les principes ?

VIII. C'est à cet arrêt de la Cour de cassation que nous devrons la quatrième loi qui, sans doute, va être prochainement votée.

Le gouvernement, en la proposant (1), a invoqué « le principe de l'égalité de tous devant les charges de l'impôt ». Ce principe est hors de cause ; il n'influe que sur l'établissement même des impôts. C'est à d'autres idées qu'il faut faire appel lorsqu'on veut assurer le recouvrement d'un impôt existant : le respect dû à la loi, l'équilibre du budget, l'immoralité de la fraude, son caractère contagieux. C'est précisément en se plaçant sur le terrain de l'égalité que les associations ont cru pouvoir justifier leurs résistances.

Le gouvernement n'est pas mieux avisé en divisant les associations en deux catégories : « Il y a, dit-il, celles dont la résistance, si habile et si tenace qu'elle soit, peut être vaincue par l'emploi régulier des moyens de poursuite que donnent nos lois de procédure contre tout redevable en défaut. Il y a celles qui réussissent à empêcher le recouvrement de l'impôt à l'aide de diverses combinaisons juridiques qui font disparaître la matière imposable. Nous ne demandons rien en ce qui concerne les premières... C'est aux secondes que devront s'appliquer exclusivement les mesures que nous vous prions d'accepter ». On se demande immédiatement où le gouvernement veut en venir. Demandera-t-il des armes nouvelles contre les con-

(1) Chambre, annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1899, n° 1186.

grégations non autorisées? ou contre toutes les associations non autorisées ? Non ; il se contente de proposer que les propriétaires des immeubles occupés par les unes ou les autres des associations soumises au droit d'accroissement ou à l'impôt sur le revenu, en vertu des lois de 1880, de 1884 et de 1893, soient « tenus solidairement avec celles-ci, et sauf recours contre elles, du paiement des impôts établis par les dispositions précitées, ainsi que des pénalités encourues et des frais ».

Immédiatement l'objectif du gouvernement apparaît comme étant extrêmement restreint et profondément injuste. Le ministre des finances s'est placé en face d'une hypothèse spéciale, qui a fait l'objet de l'arrêt de la Cour de cassation que nous citons en dernier lieu. Les Pères de la Croix en faveur de laquelle a été rendu cet arrêt constituaient une congrégation non autorisée ; le fisc voulait poursuivre le recouvrement des taxes sur l'immeuble occupé par les congrégations. La congrégation n'était pas propriétaire de l'immeuble par l'excellente raison que les lois civiles ne lui permettent pas de posséder. Plus tard, à l'occasion d'un procès d'une nature très différente, une saisie avait été pratiquée par le gouvernement sur les papiers se trouvant dans cet immeuble. Les journaux avaient répandu le bruit que parmi ces papiers figurait une contre-lettre reconnaissant la propriété de la congrégation sur l'immeuble ; ils ajoutaient que le gouvernement allait saisir cet immeuble. Il est fort peu probable qu'une saisie de cette nature eût été validée par les tribunaux : la congrégation ne pouvant avoir un patrimoine, l'acte reconnaissant sa propriété n'a pas de valeur juridique ; sans doute il est de principe que la régie n'est pas juge de la validité des actes, mais c'est là une règle de droit fiscal, et la légitimité d'une saisie, même effectuée par le fisc, ne dépend pas du droit fiscal.

Quoiqu'il en soit, ce titre, sans doute, n'existait pas, car le gouvernement n'y fait pas allusion. Il se contente d'insinuer qu'en réalité l'immeuble appartenait à la congrégation, ou, pour parler plus juridiquement, à ses membres.

Il eût été logique peut-être de décider que l'immeuble occupé par la congrégation pourra être saisi pour le paiement des taxes. Le rapport fait à la Chambre des députés (1), tout en approuvant les propositions du gouvernement, pense qu'il aurait fallu autoriser cette saisie. « En fait, dit-il, les congrégations sont réellement propriétaires des immeubles qu'elles occupent, et, dès lors, devraient acquitter régulièrement le droit d'accroissement. On ne ferait donc que lever les obstacles opposés par une catégorie de contribuables et qu'assurer le recouvrement d'un droit légalement dû en restituant à l'état des choses sa véritable signification et son caractère réel... Toutes les fois que le législateur s'est aperçu que, par des abus et des manœuvres blâmables, la matière imposable cherchait à se dérober, il y a paré en rattachant l'exigibilité de la taxe à un fait extérieur, d'un contrôle facile, et en faisant abstraction de toute considération juridique. » Et on cite comme exemple l'art. 6 de la loi du 18 mai 1850 sur le droit de don manuel.

(1) Rapport Merlou, Chambre, annexe au procès-verbal de la séance du 11 avril 1900, n° 1616.

Cette doctrine est singulièrement exagérée. Le législateur a, à la vérité, établi, en matière fiscale, un très grand nombre de présomptions légales, mais il a toujours eu soin de les rattacher à des faits qui, par leur nature même, impliquent l'existence de la mutation qu'il frappait. Si, par exemple, aux termes de l'art. 12 de la loi du 22 frimaire an VII, l'inscription d'un immeuble au rôle foncier d'une personne et les paiements effectués par elle en vertu de ce rôle sont la présomption d'une acquisition faite par cette personne et permettent à la régie de lui réclamer les droits de mutation, c'est parce que ces faits, d'après le simple bon sens, supposent la propriété de la même personne sur l'immeuble. La loi de 1830, elle, établit cette présomption qu'un don manuel reconnu a été vraisemblablement effectué, et la présomption, ici, n'est pas moins juste que dans le cas précédent. Il faut ajouter que, pour la plupart des présomptions édictées par la loi fiscale, la preuve contraire est autorisée.

Or on conçoit que les immeubles occupés par une congrégation ne soient souvent que l'objet d'une location à son profit ; il peut arriver, sans doute, que ces immeubles lui appartiennent, à elle ou à la réunion de ses membres ; mais, s'il n'est pas injuste de considérer l'occupation comme un commencement de preuve de la propriété, il serait légitime d'exiger, tout au moins, que ce commencement de preuve fût corroboré par d'autres présomptions : par exemple, le paiement de l'impôt foncier effectué au nom de la congrégation, le paiement d'un prix de vente constaté par ses livres, l'absence de toute mention constatant, sur ces livres, le paiement d'un prix de location. La présomption complète, tirée de l'occupation, serait surtout injuste pour les associations autorisées, qui, en général, achètent ouvertement, en leur propre nom, les immeubles qu'elles veulent acquérir.

Pour le moment, le gouvernement ne va pas aussi loin ; il veut simplement, nous l'avons dit, que le propriétaire de l'immeuble soit responsable des droits. Pour démontrer la légitimité de cette mesure, il fait appel au principe d'après lequel, « dans toutes les circonstances où l'intérêt de l'Etat paraît l'exiger, on oblige à faire l'avance d'un impôt une personne autre que le redevable, sauf recours, bien entendu, contre ce dernier ». Jamais la législation fiscale n'a appliqué cette règle dans son ampleur. Lorsqu'elle oblige un tiers à faire l'avance des droits, c'est que ce tiers était en mesure de le *retenir* sur les débiteurs et avait la faculté de le retenir : si les sociétés sont tenues, vis-à-vis du Trésor, des droits dûs sur les titres, sauf leur recours contre les porteurs de titres, c'est parce qu'il leur est facile, et qu'il leur est permis de retenir l'impôt sur les coupons ; l'officier public est tenu de payer les droits sur les actes de son ministère, parce qu'il peut exiger et a la faculté d'exiger les droits avant de rédiger l'acte ; et cela est tellement vrai que, dans les hypothèses où cette facilité et cette faculté n'existent pas (tel est le cas pour les jugements), cette obligation de l'officier public disparaît. En cherchant des exemples dans d'autres parties de la législation financière, dans les contributions directes par exemple, on est amené à faire la même remarque.

Or, le propriétaire de l'immeuble n'est pas toujours en mesure d'opérer

cette retenue ; pour qu'il puisse la faire, il faut que des loyers lui soient dûs : s'il n'est, comme cela arrive si fréquemment, que le prête-nom de la congrégation, il n'a pas contre elle de créance dont il puisse déduire l'impôt. Et, d'autre part, contre qui exercera-t-il, si l'association n'est pas autorisée (nous avons dit que la question ne se pose guère dans le cas contraire), le recours que lui accorde la loi ? Il ne peut intenter une action en justice contre l'association, qui n'a ni existence légale ni patrimoine ; il ne peut agir davantage contre les associés, puisque la jurisprudence n'admet pas qu'ils soient débiteurs de l'impôt, et que d'ailleurs le projet lui accorde uniquement un recours contre les « congrégations, communautés et associations ».

IX. Voilà pour quelles raisons le projet est injuste. Il est, d'autre part, très restreint ; il ne rémédie en aucune manière aux fraudes qu'il veut déjouer puisqu'il ne fait pas peser l'impôt sur les propriétés occupées par les congrégations et se contente de rendre le propriétaire solidaire des taxes. Cette solidarité, d'ailleurs, n'est établie que d'une manière limitée ; pour l'impôt sur le revenu elle n'existera que jusqu'à concurrence de « la fraction de la taxe qui sera déterminée par la valeur des biens leur appartenant (aux propriétaires des immeubles) comparée à la valeur totale des biens possédés ou occupés par la congrégation, communauté, société ou association » ; pour le droit d'accroissement, la solidarité concerne seulement « la taxe exigible sur la valeur du mobilier existant dans leurs immeubles ». Quelle est la raison de cette restriction ? On ne le dit pas. La détermination de la fraction de la taxe sur le revenu au paiement de laquelle le propriétaire est obligé se fait-elle en comparant à la valeur des biens de l'association celle de tous les biens du propriétaire ou seulement celle des immeubles occupés par la congrégation ? La première de ces deux solutions serait seule conforme au texte ; mais, c'est sans doute la seconde que le projet veut donner.

Et enfin à quel besoin répond cette solidarité ? Il y a un tel désaccord entre les raisons invoquées par le projet et la solution donnée par lui qu'on se demande si le gouvernement n'a pas maintenu par inadvertance un exposé des motifs rédigé en vue d'une rédaction d'abord projetée, puis abandonnée : puisqu'on est parti de l'idée que les immeubles occupés par une association sont généralement sa propriété, il eût été logique de conclure, comme nous l'avons dit plus haut, que ces immeubles devaient être soumis à l'impôt ; il n'y a aucune corrélation entre la remarque faite dans l'exposé des motifs et l'assujettissement du propriétaire à la taxe. Il est, en tout cas, inexact de dire, comme le fait l'exposé des motifs, que la nouvelle disposition remédie à l'impuissance du fisc vis-à-vis des congrégations non autorisées ; cette impuissance ne dérive pas, quoi que dise le gouvernement, des droits du propriétaire ; elle provient de ce que les congrégations non autorisées n'ont aucun patrimoine saisissable ; les immeubles occupés auraient été acquis au nom même de la congrégation, qu'ils ne pourraient être saisis, puisque, d'après la Cour de cassation, la congrégation seule, c'est-à-dire un être inexistant, dépourvu légalement de tout patrimoine, peut être poursuivi.

On est surtout stupéfait de lire dans l'exposé des motifs que le projet a pour but de réagir contre l'arrêt par lequel la Cour de cassation a refusé à la régie le droit de saisir les biens propres aux membres des congrégations non autorisées. A cet égard, le projet n'est pas en désaccord avec l'arrêt de la Cour de cassation, il fortifie même la doctrine de cet arrêt, puisqu'il constitue les propriétaires solidaires avec les associations. Sans doute, pour les droits dûs par les associations non autorisées, la régie aura, désormais un débiteur véritable, mais dans quelle faible mesure! Pour le droit d'accroissement, en particulier, restreindre la dette du propriétaire à la taxe due sur le mobilier, c'est-à-dire sur les meubles meublants, c'est la réduire presque à rien.

Il est, en outre, inique d'appliquer la nouvelle disposition « aux sommes actuellement exigibles ». Le propriétaire, — nous parlons du propriétaire sérieux, de celui qui n'est pas un prête-nom de l'association, — peut éprouver de grandes difficultés à recourir contre l'association pour des impôts arriérés qui s'élèvent souvent à un chiffre considérable. Cette dérogation à la non-rétroactivité des lois ne procurera d'ailleurs au Trésor qu'un bénéfice trop médiocre pour qu'elle puisse se justifier.

X. Les dispositions du projet sont donc, à ces divers points de vue, peu refléchies. Le même reproche peut être adressé, dans une mesure plus forte encore, à une autre disposition qui substitue au privilège établi par la loi de 1895 le privilège des frais de justice. On a cru assurer mieux ainsi l'action du Trésor parce que le privilège de la loi de 1895 porte seulement sur les revenus et que le privilège des frais de justice est « beaucoup plus étendu » ; mais en concluant de là que ce dernier privilège est aussi « beaucoup plus efficace », on a été un peu vite. Sans doute le privilège des frais de justice porte sur tous les biens, alors que le privilège des droits de mutation par décès porte seulement sur les revenus. Mais, sans qu'on se soit encore mis d'accord sur le rang de ce dernier privilège, on lui donne, en tout cas, l'une des premières places. On admet généralement qu'il passe avant tous les autres privilèges généraux, sauf le privilège des frais de justice attribué aux créanciers qui ont sauvegardé la créance du Trésor; donc, en principe, le privilège sur les revenus est préféré au privilége des frais de justice. Il passe également avant les privilèges spéciaux, sauf ceux qui sont fondés sur un nantissement. Désormais le Trésor subira l'application du principe qui détermine, en droit commun, le rang du privilège ds frais de justice; ce principe est que les seuls privilèges primés par celui des frais de justice sont ceux des créances dont le créancier des frais de justice a, au moyen des dépenses faites par lui, sauvegardé le gage ; il va sans dire que le Trésor, créancier de l'impôt sur le revenu et du droit d'accroissement, n'a sauvegardé le droit d'aucun des créanciers de l'association ; il sera donc colloqué en dernier lieu, alors que le privilège sur les revenus le plaçait à peu près en tête des créanciers.

XI. A voir les tâtonnements auxquels se livre le législateur pour assurer le recouvrement des taxes imposées aux associations sans but lucratif, on est porté à penser que la besogne est bien difficile. Et cependant il n'en est

rien. Si l'on voulait une bonne fois appliquer à ces associations, dans la forme comme dans le fond, le droit commun, on développerait aisément le produit des deux taxes sans laisser place à une fraude sérieuse, et tout en faisant disparaître la différence apparente qui existe dans la législation actuelle, d'une part entre les associations et les autres assujettis, d'autre part entre les associations religieuses et les associations non religieuses.

1° En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, il faudrait, pour les raisons que nous avons déjà indiquées, l'asseoir, non sur les bénéfices *distribués* par les sociétés, mais sur les bénéfices *réalisés* par elle. Dès lors, l'impôt sur le revenu dû par les associations ne serait pas un impôt spécial, ce serait véritablement l'application de la taxe sur le revenu établie par la loi du 29 juin 1872 modifié. A la vérité, les sociétés dont les associations sans but lucratif se rapprochent le plus sont les sociétés en nom collectif et une loi spéciale du 1er décembre 1875 a soustraites ces dernières à l'impôt. Mais les associations sans but lucratif se rapprochent bien davantage encore des sociétés civiles, qui, d'après la jurisprudence, restent soumises à la taxe sur le revenu. Au surplus, — et pour le dire en passant, — la loi du 1er décembre 1875 serait à reviser : l'exception qu'elle établit en faveur des sociétés en nom collectif ne se justifie par aucune bonne raison.

2° Pour la détermination des bénéfices sur lesquels est calculée la taxe sur le revenu due par les sociétés, la loi de 1872 se base, soit sur les délibérations fixant le dividende, soit sur le prix moyen des cessions de parts sociales, soit sur « l'évaluation à raison de 5 p. 100 du montant du capital social ». La taxe sur le revenu due par les associations était, d'après la loi du 28 décembre 1880, calculée pour les actions sur les revenus fixés par les délibérations des autorités compétentes, pour les autres valeurs sur les revenus fixés par les mêmes délibérations ou par les déclarations des représentants de l'association, appuyées de toutes les justifications nécessaires, ou enfin à raison de 5 p. 100 de l'évaluation détaillée des meubles et des immeubles composant le capital social. Cette loi n'ayant organisé aucun moyen de contrôler les justifications apportées par les parties, il s'est produit des fraudes, à la suite desquelles la loi du 29 décembre 1884 n'a plus admis qu'un seul mode de calcul du revenu. « Le revenu, dit-elle, est déterminé à raison de 5 p. 100 de la valeur brute des biens meubles et immeubles possédés ou occupés par les sociétés, à moins qu'un revenu supérieur ne soit constaté ».

On avait donc commencé par assimiler dans la mesure du possible la situation des associations sans but lucratif à celle des sociétés. Cette assimilation a presque complètement disparu. Les sociétés peuvent établir leur revenu exact, les associations n'en ont pas le droit. Le capital sur lequel, pour les sociétés, l'impôt est établi à défaut de revenu régulièrement connu, est le « capital social », c'est-à-dire la réunion des valeurs versées par les associés dans le fonds commun ; au contraire, pour les associations, on ajoute à ce capital la valeur des biens possédés ou occupés par les sociétés, dans la crainte que ces biens ne leur appartiennent en réalité.

Ces différences pourraient disparaître si l'on convertissait la taxe sur le revenu en un impôt sur les bénéfices réalisés. Le mode de calcul

consistant à liquider la taxe sur les revenus distribués serait nécessairement écarté. On pourrait donner aussi bien aux sociétés qu'aux associations le choix entre deux procédés : la déclaration avec pièces justificatives à l'appui des bénéfices réalisés, et l'évaluation à forfait du revenu à raison de 5 p. 100 du capital. On ne ferait rien de contraire à l'égalité qui doit exister entre les contribuables si l'on maintenait la règle d'après laquelle les biens possédés ou occupés par les associations sans but lucratif sont réputés leur appartenir ; il n'y aurait là qu'une présomption légale fondée sur la généralité des faits. Mais cette règle se heurterait à des objections que nous avons indiquées plus haut en examinant les modifications proposées au droit d'accroissement; dans tous les cas la législation actuelle, qui considère les biens occupés ou possédés par les associations comme leur appartenant ou ne leur appartenant, suivant qu'il s'agit d'impôt sur le revenu ou de droit d'accroissement, est contradictoire.

Il y a, à cette assimilation que nous proposons entre la situation fiscale des associations sans but lucratif et celle des sociétés une grande difficulté : c'est que, la loi imposant aux commerçants la tenue de livres nombreux, la régie puise dans son droit d'examiner ces livres les moyens de contrôler les déclarations des sociétés, alors que ces moyens lui font défaut vis-à-vis des associations. Mais, d'une part, dans la législation en vigueur, il y a des sociétés, soumises à la taxe sur le revenu, qui ne sont pas obligées de tenir des livres et dans les bureaux desquelles la régie n'a même pas le droit de pénétrer ; ce sont les sociétés civiles ; il y a également des sociétés qui échappent aux investigations de la régie bien qu'elles soient commerciales ; ce sont les sociétés en nom collectif ou en commandite à parts d'intérêt. D'autre part la déclaration des parties devrait toujours être accompagnée de pièces justificatives, à défaut desquelles la régie aurait le droit de faire d'office l'évaluation à raison de 5 p. 100 du capital. Enfin nous verrons qu'il n'est pas pratiquement impossible d'établir, vis-à-vis des associations, des moyens de contrôle efficaces.

3° Le droit d'accroissement définitivement condamné ; nous avons dit pourquoi ; nous avons également montré que la taxe annuelle qui lui a été substituée se rapproche de la taxe de mainmorte ; elle devrait être confondue avec cette dernière, qui gagnerait à faire l'objet d'un remaniement.

La loi du 20 février 1849 avait établi la taxe de mainmorte « sur les biens immeubles passibles de la contribution foncière appartenant aux fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes et tous établissements publics légalement autorisés ». La taxe était de 62 cent. 1/2 pour franc du principal de la contribution foncière. Comme elle était « représentative des droits de transmission entre vifs et par décès », elle fut portée, après les élévations subies par ces derniers droits, au taux de 70 cent. par franc (L. 30 mars 1872), plus deux décimes et demi.

Nous ne voulons pas insister ici sur les critiques que soulève la base adoptée pour l'impôt de mainmorte. Nous ferons simplement cette observation : en moyenne, la taxe foncière sur les propriétés non bâties s'élève

à 6 p. 100 du revenu (1) ; la taxe sur les propriétés bâties est de 3,20 p. 100. La première représente donc annuellement une somme inférieure au droit (6.875 p. 100) dû sur chaque mutation à titre onéreux ; la seconde ne s'élève pas à la moitié du même droit. Il y a là une inégalité qu'il serait facile, en attendant l'unification de l'impôt foncier, de faire disparaître en ce qui concerne la taxe de mainmorte. Le recensement des propriétés immobilières des congrégations vient d'être fait par le gouvernement, le revenu ou la valeur des immeubles appartenant aux autres associations soumises au droit de mainmorte est aisé à établir d'après les baux ou les prix d'achat. La taxe de mainmorte pourrait donc être transformée en une taxe de quotité qui serait la même pour les propriétés bâties et les propriétés non bâties.

4° Cette taxe devrait être calculée sur la valeur et non sur le revenu : en effet les droits de mutation dont elle tient lieu sont des droits établis sur la valeur ; il en est ainsi même des droits de mutation à titre gratuit, bien qu'ils soient assis sur le revenu capitalisé : car la recherche du revenu n'est qu'une opération préalable, destinée à fournir le capital, sur lequel le droit est perçu.

5° Si l'on veut déterminer le taux que devrait avoir la taxe de mainmorte pour les immeubles, il faut tenir compte des augmentations établies pour les droits de mutation à titre gratuit par le projet de budget de 1901 qui doit être prochainement voté ; ces droits qui, suivant le degré de parenté, s'élevaient de 1.25 à 11.25 p. 100, vont être portés de 1 à 18.50, p. 100. Il faudrait sur tout pouvoir rechercher quel est, en moyenne, le nombre des mutations que subit dans une période déterminée une propriété immobilière appartenant à un particulier ; et, comme le nombre des mutations dépend de milles circonstances, et n'est pas notamment le même, en moyenne, pour les propriétés bâties que pour les propriétés non bâties, il est impossible d'établir d'une manière exacte le montant que doit avoir, pour remplir complètement son but, la taxe de mainmorte établie sur les immeubles. En la fixant à 1 p. 100 de la valeur des immeubles, on sera certain, tout en aggravant le taux de la taxe actuelle et de la taxe annuelle d'accroissement réunies, de rester bien au dessous du chiffre que représentent annuellement les droits de mutation à titre gratuit ou à titre onéreux qui sont perçus sur les transmissions d'un immeuble.

6° La taxe de mainmorte devrait être, à ce taux, étendue aux sociétés de toute nature. Sans doute, les immeubles appartenant à une société sont soustraits, en général, à la circulation pour une durée moindre que les immeubles appartenant à une association ; car la société n'est pas perpétuelle ; mais, dans le cours de la société, ses immeubles, ordinairement,

(1) V. dans cette *Revue* notre chronique de mai-juin 1898, p. 493. Nous y avons montré que, depuis les derniers dégrèvements, cette proposition a été diminuée, mais il n'y a à peu près aucun compte à tenir des dégrèvements en ce qui concerne la taxe de mainmorte puisque les dégrèvements ont été accordés exclusivement aux contribuables pauvres.

sont hors de la circulation, et c'est seulement pendant la durée de la société qu'il peut être question de percevoir la taxe de mainmorte. La loi de 1849 a déjà, dans une certaine mesure, commencé cette assimilation, puisqu'elle soumet à la taxe de mainmorte les sociétés anonymes. Si elle n'a pas été plus loin, c'est qu'elle entendait se restreindre aux collectivités qui, à cette époque, ne pouvaient se former sans l'autorisation du gouvernement. L'assimilation est poursuivie, mais incomplètement, par le projet de budget de 1901, qui frappe de la taxe de mainmorte toutes les sociétés, en exceptant cependant les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite simple ; nous aurons à apprécier cette disposition lorsqu'elle viendra en discussion devant les chambres.

7° Il faudrait également appliquer la taxe de mainmorte aux sociétés et associations privées de la personnalité morale. Il y a une profonde injustice à dispenser une association d'un impôt en raison de l'irrégularité de sa constitution ; cela est, en outre, comme nous l'avons montré, contraire aux principes de la législation financière. Le projet auquel nous venons de faire allusion n'impose la taxe de mainmorte qu'aux « collectivités qui ont une existence propre et qui subsistent indépendamment des mutations qui peuvent se produire dans leur personne » ; on ne peut dire que cette restriction soit complètement injuste, puisque la taxe annuelle d'accroissement est plus forte pour les associations sans personnalité que pour les associations dotées de la personnalité : les premières payent 10 cent. par 100 fr. de plus que les secondes *sur leur capital*, c'est-à-dire environ 3 p. 100 de plus sur leurs revenus ; c'est une compensation presque complète. Mais la taxe d'accroissement ne frappe pas les sociétés dont le but est lucratif, et c'est pourquoi le projet n'est pas irréprochable. Dans tous les cas nous nous plaçons en face d'une législation où la taxe annuelle d'accroissement serait fondue avec la taxe annuelle de mainmorte. Si cette fusion se produisait, l'extension de la taxe de mainmorte à toutes les sociétés et associations dépourvues de la personnalité deviendrait indispensable.

8° La taxe de mainmorte devrait également porter sur les meubles ; à cet égard, la lacune de la législation est inexplicable ; les meubles appartenant aux associations sont soustraits à la circulation, en fait, aussi bien que les immeubles ; sans doute, comme nous l'avons fait remarquer, les mutations de meubles échappent ordinairement aux droits de mutation à titre onéreux ; mais elles n'échappent pas au droit de mutation à titre gratuit lorsqu'elle s'opère par voie de succession ou de donation ; et l'on se rappelle que l'impôt de mainmorte a été établi à titre de représentation de tous les « droits de transmission entre vifs et par décès ». Il faut même ajouter que les mutations à titre onéreux des valeurs de bourse acquittent obligatoirement l'impôt ; mais, comme les associations ne peuvent échapper à cet impôt ; que, pour la plupart de ces valeurs, il est converti en une taxe annuelle obligatoire, et qu'enfin les associations aliènent plus volontiers leurs valeurs mobilières que leurs autres meubles, il n'est pas injuste de traiter de la même manière, au point de vue de la taxe de mainmorte, les valeurs mobilières et les autres meubles. En établissant pour les meubles une taxe inférieure de moitié à celle qui frapperait les

immeubles on tiendrait compte des considérations qui précèdent. En outre, et malgré l'apparence, on ne créerait aucune innovation fâcheuse pour les associations puisqu'aujourd'hui déjà le droit d'accroissement est aussi élevé sur leurs meubles que sur leurs immeubles.

9° Par cela même que les biens des associations sans but lucratif seraient soumis à une taxe représentative des droits de mutation, et basée sur la fiction de la propriété des associations relativement à ces biens, les mêmes biens ne devraient pas, lors du décès des membres des associations, être considérés comme étant, jusqu'à concurrence de la part virile de ces associés, compris dans leur succession. La solution contraire est seule exacte aujourd'hui ; elle est la conséquence logique du principe de droit commun d'après lequel les associés sont juridiquement copropriétaires des biens de l'association. Mais ce principe, en droit fiscal, ne doit recevoir aucune application dès lors que le droit fiscal attribue fictivement la personnalité aux associations et les regarde comme propriétaires des biens attribués aux associés. Il ne devrait en être autrement que si l'associé léguait expressément à un tiers sa part dans les biens ou dans certains biens de l'association et affirmait ainsi sa copriété.

10° Une autre conséquence de la personnalité supposée par le droit fiscal au profit des associations dépourvues effectivement de personnalité, doit être que les biens appartenant fictivement à l'association seront soumis, pour le paiement des droits à l'action du fisc. Nous avons montré plus haut que cette poursuite, dans l'état actuel du droit, est impossible.

Nous avons dit également que, selon nous, et contrairement à la théorie de la Cour de cassation, les membres de l'association non autorisée peuvent être poursuivis pour le paiement des droits dus par l'association. L'obligation des membres de l'association devrait disparaître, puisque le droit fiscal assimilerait, — et assimile déjà aujourd'hui dans une large mesure, — les associations non autorisées aux associations autorisées.

11° En ce qui concerne les garanties de recouvrement, la solution qu'il convient d'adopter est simple. C'est, on le sait, par oubli et non par une omission volontaire que les lois ont négligé de doter le Trésor public d'un privilège pour le recouvrement de tous les impôts. Mais du moins la loi du 12 nov. 1808 établit-elle un privilège pour l'année échue et l'année courante de toute contribution directe et personnelle. Il y a de grandes difficultés sur la détermination des contributions qui jouissent de ce privilège ; en tout cas, il ne garantit ni l'impôt sur le revenu ni la taxe d'accroissement. Comme il occupe le premier rang, l'Etat aurait tout intérêt à faire décider, par une loi, que les taxes, d'ailleurs directes, dues par les associations, bénéficieront du privilège des contributions directes sur tous les biens de ces associations.

12° Les moyens de contrôle actuellement existants vis-à-vis des associations consistent dans le droit qu'a la régie de vérifier leurs livres et leurs documents ; ce droit n'est pas efficace à l'égard des associations autorisées, comme il l'est à l'égard des sociétés commerciales, également assujetties, pour la plupart, aux vérifications de la régie. Car les associations ne sont pas obligées par la loi à la tenue de livres quelconques ; aussi

la jurisprudence a-t-elle dû compléter les textes en parlant de la présomption judiciaire que vraisemblablement une association tient des livres; dans tous les cas, les irrégularités dans la tenue de ces livres n'entraînent aucune sanction. A plus forte raison la régie est-elle désarmée vis-à-vis des associations non autorisées. Qu'y aurait-il d'exorbitant à exiger que les associations fussent obligées de tenir des livres réguliers, cotés et paraphés par le président du tribunal civil, contenant l'état de leurs biens, leurs recettes, leurs dépenses ? Ce ne serait là, en somme, que la consécration de la pratique existante, avec cette supériorité que les associations ne pourraient plus invoquer aucun prétexte pour se dérober à la représentation de livres réguliers. La loi qui imposerait cette obligation aux associations non autorisées ne leur reconnaîtrait pas plus la personnalité morale que les lois qui les soumettent à des impôts ; elle ne serait que le complément de ces dernières. Il va sans dire que toute irrégularité entraînerait comme sanction une amende.

Les fraudes ne deviendraient pas impossibles, elles seraient cependant plus rares. N'oublions pas, d'ailleurs, que la régie peut user contre les associations du droit qui lui appartient de démontrer, par de simples présomptions, l'existence des faits imposables. On sait à quel point ce droit est devenu efficace, grâce aux efforts constants de la jurisprudence.

Les présomptions ont notamment été fréquemment utiles à la régie pour démontrer l'existence d'une association soumise à l'impôt. Elle paraît, à cet égard, suffisamment armée. Le rapport fait à la Chambre sur le projet gouvernemental dont nous avons déjà parlé demande cependant qu'on accorde également à la régie le droit de recourir aux preuves du droit commun, que la loi et la jurisprudence lui refusent : les témoins, l'interrogatoire sur faits et articles, le serment. Le premier inconvénient d'une mesure de ce genre, c'est qu'il faudrait accorder le même droit aux contribuables sous peine d'accentuer l'inégalité qui existe, au point de vue des moyens de défense dont ils disposent, entre le fisc et le contribuable ; l'opinion et les pouvoirs publics manifestent aujourd'hui une tendance très-grande, que nous aurons l'occasion de signaler quelque jour, à réduire cette inégalité ; il serait fâcheux que, sur un autre point, on l'aggravât. Or, si l'on donne aux parties le droit d'opposer à l'enquête de la régie une contre-enquête, les témoins qui viendront nier l'existence de l'association ne manqueront pas.

L'extension des droits du Trésor aurait un second inconvénient : dans une matière qui met trop facilement en éveil les passions politiques et religieuses, elle pourrait avoir sur la paix publique une influence désastreuse.

Et enfin elle ne donnerait aucun résultat utile ; on sait combien nous sommes loin encore, dans notre pays, d'avoir acquis la conviction que la bonne foi doit présider aux rapports des particuliers avec le fisc, et qu'un faux témoignage produit au préjudice de ce dernier est contraire à la morale. Les rares lois qui ont attribué à la régie le droit de recourir à l'enquête sont restées sans efficacité : les irrégularités commises dans les ventes publiques de meubles, les dissimulations commises dans les ven-

tes d'immeubles peuvent être prouvées par témoins ; la régie constate elle-même qu'elle n'ose pas recourir dans ces matières, à la preuve testimoniale, qui ne lui offre aucune espèce de garantie. Le projet de loi sur les déductions des dettes dans les déclarations de succession donne également à la régie le droit de prouver par tous les moyens, sauf le serment, l'inexactitude commise dans les attestations des dettes ; on aurait tort, comme nous aurons l'occasion de le montrer plus tard, de compter beaucoup sur cette innovation.

En somme, la législation sur les impôts dûs par les associations est loin d'être parfaite ; dès son origine elle a mérité des critiques, qu'il aurait été facile d'éviter en rattachant cette législation au droit commun, au lieu de lui donner, dans la forme, un caractère exceptionnel. Plus on s'est rendu compte des inconvénients des mesures fiscales prises vis-à-vis des associations, plus, pour écarter ces inconvénients, on s'est séparé du droit commun ; et, plus on se séparait du droit commun, plus on tombait dans le double inconvénient de soulever des critiques nouvelles et de compromettre les intérêts du Trésor. C'est en assimilant, dans la forme comme dans le fond, les associations aux autres contribuables et notamment aux sociétés, c'est en modifiant, dans la mesure où elle est devenue contraire à celle de la généralité des contribuables, la situation des sociétés, qu'on obtiendra la solution du problème étudié par les pouvoirs publics depuis plus de vingt ans : faire peser sur les associations sans but lucratif, autorisées ou non, les mêmes charges que sur tous les contribuables, sans pouvoir être accusé d'user, vis-à-vis d'elles, d'aucune rigueur.

ALBERT WAHL
Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lille.

CHRONIQUE POLITIQUE

FRANCE

LE MINISTÈRE CHARLES DUPUY

30 octobre 1898-juin 1899

I. La politique intérieure. — 1. *Formation du ministère Charles Dupuy. Fin de la session extraordinaire de 1898.* — Débats politiques : Interpellations Mirman et Rouanet sur la politique générale du nouveau cabinet. — Vote d'une proposition de loi d'amnistie. — Validation et invalidation d'élections contestées. Interpellation Viviani. — Interpellation de M. Drumont sur la révocation de M. Max Régis, maire d'Alger. — 2. *Affaire Dreyfus et questions connexes.* — 3. *Session ordinaire de 1899.* — Constitution du bureau des deux Chambres. — Questions et interpellations diverses. — Crise présidentielle : Mort subite de M. Félix Faure : élection de M. Emile Loubet. — Tentative insurrectionnelle de MM. Paul Déroulède et Marcel Habert. — L'affaire d'Auteuil et ses conséquences politiques. — La journée du grand prix de Paris. Chute du ministère Charles Dupuy.

II. Politique extérieure. — Discussion du budget des affaires étrangères et revue de la situation politique. — 1-3. Les « questions ouvertes » entre la France et l'Angleterre : Terre-Neuve, Madagascar, l'Egypte. — 4. La paix hispano-américaine. — 5. La proposition russe de limitation des armements. — 6. Le protectorat catholique de la France en Orient. — 7. La question crétoise. — 8. L'affaire de Fachoda.

I. La politique intérieure. — § 1. *Formation du cabinet Charles Dupay. — Fin de la session extraordinaire.* — Lors de la retraite du cabinet Méline, M. Charles Dupuy s'était trouvé de toutes parts indiqué comme étant l'homme le mieux en situation de réaliser le vœu de la Chambre en formant un ministère destiné à « pratiquer une politique de réformes démocratiques fondée sur l'union des républicains ». Après la chute du gouvernement de M. Brisson, c'est encore l'honorable député de la Haute-Loire que l'opinion désignait.

Le président de la République, cette fois, n'égara pas ailleurs son choix et M. Ch. Dupuy, chargé le 27 octobre de constituer un ministère, avait heureusement rempli sa mission dès le 30. Lui-même gardait, avec la présidence du conseil, le département de l'intérieur et des cultes. Les autres portefeuilles étaient répartis comme il suit entre ses collaborateurs :

Justice : M. Lebret, député du Calvados ;

Affaires étrangères : M. Delcassé, député de l'Ariège ;

Finances : M. Peytral, sénateur des Bouches-du-Rhône ;

Guerre : M. de Freycinet, sénateur de la Seine ;

Marine : M. Lockroy, député de la Seine ;

Instruction publique et beaux-arts : M. Leygues, député du Lot-et-Garonne ;

Agriculture : M. Viger, député du Loiret ;

Travaux pubics : M. Krantz, député des Vosges ;

Commerce, industrie, postes et télégraphes : M. Delombre, député des Basses-Alpes ;

Colonies : M. Guillain, député du Nord.

M. Mougeot, député des Ardennes, conserva le sous-secrétariat des postes et télégraphes et le président du Conseil s'adjoignit M. Legrand, député des Basses-Pyrenées, en qualité de sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur.

La déclaration ministérielle, lue aux Chambres le 4 novembre annonça que le nouveau cabinet serait un gouvernement « d'union entre les républicains, résolu à s'appuyer sur une majorité républicaine ». Elle affirma, d'accord avec l'ordre du jour du 25 octobre, la suprématie du pouvoir civil « principe fondamental de l'Etat républicain » en même temps qu'elle disait la confiance du gouvernement dans l'armée, fidèle observatrice des lois de la République » et qu'elle promettait de « ne pas laisser l'armée nationale en butte à la campagne d'injures dirigée contre elle ».

A la justice, dont l'œuvre « ne demande pas moins de calme et de respect », elle apportait l'assurance de l'exécution de ses arrêts et voyait là « le plus sûr moyen d'apaiser les esprits et les consciences troublées par une affaire qui ne saurait absorber plus longtemps les préoccupations du pays ».

Ainsi mis en règle avec les questions plus spécialement d'actualité, le cabinet s'expliquait ensuite sur son programme de travail et sur les projets qu'il comptait soumettre à l'examen du Parlement.

Suivant une coutume qui paraît de plus en plus s'établir, la lecture de la déclaration ministérielle fut suivie du dépôt de deux demandes d'interpellation par MM. Mirman et Rouanet, l'un et l'autre socialistes.

Le président du conseil eut ainsi, dès la première heure, l'occasion de préciser avec quelques détails la politique qu'il comptait suivre et de s'expliquer sur la situation personnelle qui résultait pour lui de ce fait qu'il présidait en 1894 le ministère sous lequel l'affaire Dreyfus a été engagée.

« A cette époque, dit-il, en présence de présomptions annoncées par le minis-
« tre responsable et compétent, en présence des préoccupations qu'il avait sur
« une trahison dont il pensait tenir les preuves et les fils, qu'avions-nous à
« faire ?

« Au Conseil des ministres nous avons dit : « Informez et, s'il y a lieu, pour-
« suivez ! » Là s'est borné notre devoir et notre rôle (*Très bien ! Très bien !*) Et ce
« n'est pas le vain et méprisable désir de fuir une responsabilité qui me fait par-
« ler ici — je parle en historien — c'est la vérité même, sans plus, ni moins
« (*Applaudissements*).

« Aujourd'hui, quelle doit être l'œuvre à laquelle nous devons suffire ? Il n'y en a qu'une.

« Nous nous trouvons en présence de décisions de la justice, nous les devons
« faire respecter ; nous devons donner à ce pays le sentiment que la justice,
« comme l'armée, doit travailler dans le calme et dans le silence (*Applaudisse-*
« *ment*).

« *Au centre.* — Et doit être respectée !

« *M. le président du Conseil.* — Et ce n'est pas pour établir non plus un vain,
« un superficiel équilibre ; c'est qu'en réalité ces deux institutions tiennent, dans
« tout pays civilisé, une place qu'un homme d'Etat ne peut méconnaître (*Très*
« *bien ! Très bien !*) La clarté et la lumière, elles se feront ».

Amené au cours de ses explications à déclarer qu'il comptait s'appuyer sur une majorité exclusivement républicaine, M. Charles Dupuy provoqua de la part de M. de Cassagnac cette interruption : « Il s'agit d'un changement de position : vous aviez le fusil sur l'épaule droite; vous l'avez mis sur l'épaule gauche ». A quoi le président du Conseil répliqua en ces termes : « Je pourrais répondre à M. de Cassagnac que, dans une armée en marche, lorsque les hommes sont fatigués de porter le fusil sur une épaule, ils le mettent sur l'autre ».

Cette sortie fut accueillie par des rires et des applaudissements nombreux. Malgré son succès pourtant, il se trouva des amis de M. Charles Dupuy pour estimer qu'il avait à son actif un autre « mot historique » plus heureux et que cette fois il avait poussé l'humour un peu loin. Aussi bien lui rappela-t on assez souvent sa riposte du 4 novembre et maintes fois, au cours de son ministère, s'entendit-il reprocher de trop aisément « changer son fusil d'épaule ». Sur l'heure, les critiques furent noyées dans l'ensemble et le Cabinet obtint un vote de confiance à l'énorme majorité de 429 voix contre 64, groupant autour de lui des hommes de tous les partis depuis la droite jusqu'à l'extrême gauche collectiviste. C'était de « l'union républicaine », de la « concentration » au sens le plus large, trop large même pour n'être pas, en quelque mesure, provisoire.

En veine d'oubli et d'apaisement la Chambre adopta peu de jours après une proposition de loi d'amnistie qui s'étendait assez loin, mais qui pourtant exceptait :

1° Les faits prévus et punis par les lois des 13 décembre 1893 et 28 juillet 1894, sur les menées anarchistes ;

2° Les faits prévus par les articles 87 à 101 du Code pénal;

3° Tous les faits constituant des injures ou des diffamations envers les armées de terre et de mer, les officiers et les tribunaux pris individuellement ou en corps.

M. Breton tenta d'obtenir plus et proposa l'abrogation des lois de 1893 et 1894 sur les menées anarchistes. Mais la Chambre refusa de le suivre et se prononça contre l'urgence par 350 voix contre 89.

On aurait pu penser qu'après ces premiers débats qui avaient permis à chacun de prendre position, la Chambre aurait à cœur de consacrer la fin de sa session extraordinaire à l'étude du budget. Il n'en fut malheureusement rien. A part quelques heures, de temps à autre données à l'examen de projets ou propositions de loi, c'est à des débats irritants que presque toutes les séances furent dépensées. L'affaire Dreyfus fournit le thème de la plupart d'entre eux que nous laisserons pour l'instant de côté, nous bornant à passer rapidement les autres en revue.

Ce fut d'abord la vérification des pouvoirs de M. Masurel, républicain progressiste. Elu dans la 8e circonscription de Lille contre un radical, M. Dron, qui s'était signalé, au cours de la précédente législature, dans la lutte contre le cabinet Méline. 253 voix contre 240 rejetèrent les conclusions favorables à l'admission de M. Masurel, présentées au nom du 7e bureau par M. Drake.

Une discussion non moins vive fut élevée par M. Morinaud sur le cas de M. Thomson proclamé élu à Constantine. En dépit des conclusions de M. Bozérian tendant à la validation, M. Marcel Habert réussit à faire voter par 294 voix contre 208 l'institution d'une commission d'enquête.

Peu de jours plus tard, fut annulée l'élection comme député de Pontivy de M. Langlais qui avait spontanément quitté la Chambre après avoir constaté qu'il n'avait pas eu la majorité absolue au premier tour de scrutin et qu'il aurait dû être proclamé en ballotage.

Puis ce fut un très vif débat sur les opérations électorales qui, dans la deuxième circonscription de Narbonne avaient abouti à la proclamation de M. Bartissol, républicain progressiste, contre M. Ferroul, ancien député socialiste révolutionnaire.

Au cours de la longue discussion intervenue de ce chef, le président de la commission d'enquête, M. Vival, déclara avoir en mains des lettres du préfet de l'Aude d'où il résultait qu'au moment de la période électorale celui-ci avait fait à l'*Union libérale républicaine* des demandes d'argent pour soutenir dans l'arrondissement de Limoux une candidature modérée contre le député sortant radical.

M. Marcel Habert, député nationaliste de Seine-et-Oise, prit texte de cette déclaration pour mettre en cause M. Barthou, ministre de l'intérieur du cabinet Méline, qu'il accusait d'avoir pratiqué la candidature officielle.

L'incident ne fut pas clos par l'invalidation de M. Bartissol et l'envoi du dossier, pour suite utile, aux ministres de la justice et de la guerre, M. Viviani déposa par surcroît une demande d'interpellation qui s'adressait nominalement à M. Ch. Dupuy, mais qui, en fait, visait MM. Méline et Barthou dont la Chambre était invitée à « répudier les manœuvres électorales ».

Le débat eut lieu le 16 décembre et fut extrêmement violent : à l'attaque véhémente de M. Viviani, M. Barthou riposta avec vigueur.

L'extrême-gauche avait impatiemment entendu M. Barthou, elle ne voulut pas écouter M. Méline et ce dernier, bien qu'appelé à la tribune, y fut accueilli par les plus violentes clameurs. Devant ce parti pris d'intolérance, l'ancien président du Conseil regagna son banc soutenu par les applaudissements du plus grand nombre de ses collègues.

L'adoption de l'ordre du jour pur et simple, réclamé au centre, semblait devoir être la conclusion logique de ce débat où le ministère n'était pas en cause. Mais M. Charles Dupuy déclara ne point l'accepter et demanda le vote d'un ordre du jour de MM. Klotz et Gillot « flétrissant les actes de candidature officielle et comptant sur le Gouvernement pour faire respecter la liberté du suffrage universel par ses agents ».

Par cette attitude, M. Dupuy paraissait favoriser cette tactique des radicaux et des socialistes, tendant moins à flétrir des actes de corruption électorale qu'à atteindre un ancien président du conseil et un ministère qu'il avait lui-même soutenu de ses votes pendant deux ans.

Les progressistes manifestèrent un vif mécontentement et certains mem-

bres modérés semblèrent un instant disposés à se retirer. Le calme se rétablit pourtant.

L'ordre du jour pur et simple ayant été repoussé, M. Ch. Dupuy expliqua qu'il avait entendu associer le Gouvernement à un acte de moralité et non de politique et il admit que l'ordre du jour Klotz-Gillot fût complété par une disposition additionnelle de M. Antoine Perrier portant que la candidature officielle était condamnée « quel que fût le parti politique au profit duquel elle s'exercerait ».

A la suite de cette séance le groupe progressiste tint plusieurs réunions. Le 19 décembre il approuva l'intervention de son président, M. Barthou, au débat du 16 et le félicita de son « attitude courageuse et loyale »; le 20 il vota un ordre du jour affirmant sa résolution de suivre une politique d'union républicaine, à la condition qu'elle fût loyalement pratiquée, et, pour éviter toute équivoque, chargea une délégation de ses membres d'aller en donner connaissance au président du Conseil; le 24, enfin, il émit à l'unanimité un vote de sympathie à l'adresse de M. Méline.

L'incident se trouva ainsi clos, mais il n'est pas douteux que M. Ch. Dupuy et son ministère sortaient plutôt affaiblis d'un malentendu qu'il leur eût été facile d'éviter et qui ne manqua pas de laisser quelque méfiance dans l'esprit de ceux que le président du Conseil aurait dû tenir pour ses meilleurs amis et plus sûrs alliés.

L'occasion s'offrit à M. Ch. Dupuy, le 24 décembre, de regagner beaucoup du terrain perdu. M. Drumont interpellait le Gouvernement sur la révocation de M. Max Régis, maire d'Alger : un grand débat s'était ainsi trouvé institué sur l'antisémitisme.

S'expliquant tout d'abord sur les questions de personnes, M. Dupuy fit connaître que M. Max Régis avait été révoqué pour avoir dit dans une réunion publique qu'il ferait partir M. Laferrière comme il avait fait partir son prédécesseur : quant au nouveau préfet d'Alger, M. Lutaud, tout particulièrement pris à partie par M. Firmin Faure, le président du Conseil le défendit dans des termes flatteurs. Sur la question même de l'antisémitisme, M. Ch. Dupuy exposa comment le problème algérien doit être résolu par les moyens législatifs et administratifs tandis que sa solution est compromise ou retardée par les violences des antisémites.

La Chambre décida à mains levées l'affichage de ce discours en Algérie. Elle adopta ensuite par 400 voix contre 10 un ordre du jour de MM. de la Porte et Audiffred « approuvant les déclarations du Gouvernement con« formes aux principes de 89 et comptant sur lui pour faire respecter la « liberté de conscience et la sécurité des personnes ».

§ 2. — *Affaire Dreyfus et questions connexes.* — L'enquête à laquelle la Chambre criminelle de la Cour de cassation avait résolu de procéder sur l'affaire Dreyfus fut commencée au début de novembre et, le 15 du même mois, la Cour décida que le condamné Dreyfus serait informé de la recevabilité de la demande en révision de son procès et invité à présenter ses moyens de défense.

Comme à ce moment l'instruction ouverte contre l'ex-colonel Picquart au

sujet du « petit bleu » touchait à sa fin. M. Aristide Boyer reprit à la Chambre la proposition que M. Constans venait de déposer au Sénat dans le but d'étendre aux conseils de guerre les dispositions de la loi de 1897 sur l'instruction et d'assurer aux prévenus militaires le bénéfice de la présence d'un avocat aux interrogatoires. La Chambre vota l'urgence.

Peu de jours après un nouveau débat provoqué par M. Lasies concernant la communication à la Cour de cassation du « dossier secret », le gouverneur militaire de Paris ayant signé l'ordre de mise en jugement de l'ex-colonel Picquart inculpé de faux, usage de faux et communication de documents intéressant la défense du territoire ou la sûreté extérieure de l'Etat, une assez vive agitation se produisit. M. Waldeck-Rousseau déposa au Sénat une proposition tendant à donner à la Cour de cassation le droit de suspendre toutes les instructions ou poursuites qu'elle jugerait connexes à une procédure de révision en cours. Prise en considération, la proposition ne bénéficia pas de l'urgence et l'on put s'attendre à un conflit entre la Cour de cassation et le conseil de guerre. Mais sur une requête de l'ex-colonel Picquart à fin de règlement de juges, la Cour suprême rendit une ordonnance de *soit communiqué* qui, obligeant le tribunal correctionnel et le conseil de guerre à se dessaisir momentanément des dossiers relatifs aux poursuites visées, entraînait comme première conséquence l'ajournement de la réunion du conseil de guerre. Cependant l'agitation occasionnée par l'affaire Dreyfus ne diminuait pas et, tandis que la Cour de cassation poursuivait son enquête, elle fournissait au Parlement la matière de débats sans cesse renouvelés. L'attitude de l'extrême-gauche de la Chambre, qui se montrait de plus en plus révisionniste eut à ce moment, au point de vue purement parlementaire, une conséquence qu'il importe de noter. Le groupe radical-socialiste décida, le 21 décembre, qu'aucun de ses membres ne pourrait, en même temps, faire partie du groupe nationaliste ou antisémite. MM. Alph. Humbert et Giron prirent alors l'initiative de former avec les députés exclus du groupe radical-socialiste un groupe nouveau qu'ils qualifièrent *socialiste-indépendant*.

Quant au dossier secret, le Conseil des ministres décida sa communication, le 27 décembre, après entente entre le ministre de la guerre et le président de la Chambre criminelle.

La fin de l'année interrompit les discussions parlementaires, mais l'apaisement ne se fit pas pour si peu, malgré de louables efforts.

A la fin de 1898 et dans les premiers jours de 1899 se constitua une *Ligue de la Patrie française* qui avait à sa tête MM. François Coppée, Jules Lemaître et un assez grand nombre de leurs confrères de l'Académie, et qui tout d'abord parut appelée à grouper un grand nombre de bonnes volontés sur l'idée de patrie et de solidarité nationale. Malheureusement pour la pacification, la *Ligue de la Patrie française* ne tarda guère à prendre une attitude de combat et à devenir, pour le camp antirévisionniste, quelque chose d'analogue à ce qu'était déjà dans le camp révisionniste la *Ligue des droits de l'homme et du citoyen*. Un peu plus tard, quelques écrivains notables, parmi lesquels MM. Lavisse, Sully-Pru-

dhomme, Sardou, Boutroux, Janet lancèrent un éloquent *Appel à l'Union* ainsi conçu :

« Il ne s'agit pas d'une nouvelle ligue, mais de rallier, par une déclaration « commune, les amis de la légalité et de la paix publique.

« Les soussignés, déplorant les appels répétés à l'illégalité, à la violence et à « la haine, persuadés qu'à l'heure présente le devoir de tous les Français est de « travailler à la conciliation et à l'apaisement ;

« Egalement respectueux de la magistrature, gardienne de la justice, sans « laquelle aucune société ne saurait subsister, et de l'armée, école de dévoue- « ment et de sacrifice, nécessaire à la nation pour la défense de son territoire et « de ses droits ;

« Affirmant l'égalité de tous les Français devant la loi ;

« S'accordent pour déclarer que l'agitation actuelle, funeste aux intérêts vitaux « de la patrie, ne peut prendre fin que si tous les bons citoyens s'inclinent par « avance devant la décision, quelle qu'elle soit, de la Cour de cassation, tribunal « suprême du pays ».

L'attention publique fut davantage sollicitée et retenue par l'intervention inattendue de M. Quesnay de Beaurepaire.

Ce haut magistrat adressa, le 8 janvier, sa démission de président de la Chambre civile de la Cour de cassation au garde des sceaux et, dès le lendemain, inaugura dans l'*Echo de Paris* une série d'articles sur les causes de sa retraite prématurée et sur les motifs qui, d'après lui, frappaient d'avance d'inanité l'arrêt qui se préparait. La polémique s'empara avec avidité des griefs articulés par M. Quesnay de Beaurepaire contre ses anciens collègues et une campagne commença à se dessiner, qui tendait au dessaisissement de la Cour de cassation.

Dès l'ouverture de la session parlementaire ordinaire (10 janvier), la question Quesnay de Beaurepaire fut portée à la tribune, et, la semaine suivante, un nouveau débat eut lieu sur l'existence d'un dossier dit *ultra-secret ou diplomatique*. La Chambre clôtura la discussion en adoptant à plus de 400 voix de majorité l'ordre du jour pur et simple réclamé par le Gouvernement.

De son côté le Sénat, saisi par MM. de Chamaillard et Le Provost de Launay, de deux interpellations, l'une sur le retard mis par la Cour de cassation à régler de juger dans l'affaire Picquart, l'autre sur les causes de la retraite de M. Quesnay de Beaurepaire, refusa de suivre les interpellateurs dans leurs attaques contre la Chambre criminelle et vota à une très grosse majorité un ordre du jour approuvant les déclarations du Gouvernement et affirmant le respect dû au principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi les deux Chambres se montraient d'accord avec le Gouvernement dans la volonté de laisser la Justice poursuivre son œuvre en toute indépendance et liberté.

On fut donc très surpris d'apprendre, le 28 janvier, que le conseil des ministres, après avoir pris connaissance de l'enquête dirigée par M. Mazeau sur les faits articulés par M. Quesnay de Beaurepaire, avait décidé de déposer immédiatement un projet de loi tendant à modifier l'article 445 du Code d'instruction criminelle, de telle sorte que, lorsque la Chambre crimi-

nelle aurait admis la recevabilité d'une demande en révision, sur enquête confiée à plus de trois de ses membres, l'affaire fût jugée par toutes les Chambres réunies de la Cour de cassation. Les groupes d'extrême-gauche décidèrent de s'opposer à la discussion immédiate ; les groupes de droite se montrèrent par contre favorables au projet ; quant aux progressistes ils décidèrent d'accepter les propositions du Gouvernement.

La Chambre, saisie du projet, le renvoya à la commission déjà chargée d'étudier les propositions analogues auxquelles sa majorité passait pour être hostile. M. Renault-Morlière déposa en effet, en son nom, un rapport nettement défavorable, en développa éloquemment les conclusions en séance. Le garde des sceaux, M. Lebret, ne réussit point à réfuter son argumentation. M. Millerand s'attacha à établir que la loi projetée ne servirait pas la cause de l'apaisement. C'était là pourtant le seul motif qui pût la faire accepter par la Chambre. M. Ch. Dupuy le comprit. Il expliqua que l'arrêt futur devait avoir une telle force qu'il ne pût soulever que deux sortes de colères ou de passions, celles des fous et des révoltés ; qu'il s'agissait, non d'un changement, mais d'une extension de la juridiction ; que nul enfin ne pouvait s'en plaindre, pas même ceux pour qui l'innocence de Dreyfus était évidente, car si cette évidence existait, « était-elle d'un genre tellement spécial qu'elle ne pouvait éclater que devant la chambre criminelle ? » Ce coup droit porté aux adversaires du projet décida de l'issue de la bataille : par 326 voix contre 206 la Chambre décida de passer à la discussion de l'article unique qu'elle adopta ensuite par 324 voix contre 207.

Le ministère avait gain de cause, mais sa victoire même portait en elle les éléments d'une défaite certaine à bref délai.

Le Sénat vota, comme la Chambre, le projet de loi de dessaisissement après un ample débat, auquel prirent part notamment, outre le président du conseil, le garde des sceaux et le rapporteur, M. Bisseuil, dans le sens de l'adoption, MM. Bérenger et Waldeck-Rousseau qui combattirent le projet dans des termes d'une rare et haute éloquence.

La Cour de cassation, désormais compétente, commença bientôt l'étude de l'affaire Dreyfus, en tenant pour acquis les résultats de l'enquête de la Chambre criminelle ; mais elle demanda et obtint une nouvelle communication du dossier secret dont seuls les magistrats de cette Chambre avaient eu connaissance.

Entre temps l'agitation se poursuivait, alimentée de tous côtés ; tantôt c'était, par la voie de la presse anglaise, des « révélations » de l'ex-commandant Esterhazy ; tantôt, au Parlement, des discussions se poursuivaient « sur l'embauchage d'officiers par la *Ligue de la Patrie française* » (Sénat, interpellation Joseph Fabre, 17 et 21 mars) ou sur la mise en cause de personnalités bien étrangères à l'affaire (Chambre, interpellation Lasies, 22 mars) ; tantôt enfin un journal parisien, *le Figaro*, réussissait à se procurer les dispositions recueillies par la Chambre criminelle et en poursuivait la publication ininterrompue au prix d'une amende de 500 francs infligée par le tribunal de la Seine à son rédacteur en chef et à son gérant ; enfin des poursuites étaient indistinctement engagées contre les diverses ligues et aboutissaient, dans la seconde quinzaine d'avril, à une con-

damnation à 16 francs d'amende avec bénéfice de la loi de sursis, prononcée contre les membres du bureau de la *Ligue des droits de l'homme et du citoyen* et de la *Ligue de la Patrie française* ainsi que contre le président de l'Union des comités plébiscitaires.

M. George Duruy, professeur à l'Ecole polytechnique, ayant publié, dans le *Figaro*, divers articles où il préconisait la révision, ses élèves l'accueillirent par des cris répétés de « Démission ! » Ils furent réprimandés et le cours suspendu ; M. Gouzy, député du Tarn, questionna à ce sujet le ministre de la guerre à la Chambre, mais M. de Freycinet vit sa réponse interrompue avec tant de violence qu'il quitta la tribune et fit sur le champ connaître au président du Conseil sa résolution d'abandonner son portefeuille.

Maintenue, malgré l'insistance du président du conseil et la pressante intervention du président de la République, la démission du ministre de la guerre rendue publique en même temps que son remplacement par M. Krantz, provoqua une interpellation de M. Georges Berry, terminée par l'ordre du jour pur et simple, mais au cours de laquelle M. Lasies se fit appliquer la censure simple pour ses violences de langage à l'égard de M. Delcassé, ministre des affaires étrangères.

Le débat reprit dès le lendemain 12, sur une question de M. Viviani, à la suite de la publication par le *Petit Journal* de toute la correspondance échangée, au mois d'avril, entre M. Delcassé, ministre des affaires étrangères et M. de Freycinet, ministre de la guerre. M. Delcassé prit la parole après M. Krantz, s'expliqua, en particulier, sur la correspondance visée et établit la parfaite bonne foi de son département. La Chambre approuva leurs déclarations par 389 voix contre 64.

Le 3 juin la Cour de cassation rendit enfin son arrêt sur la demande en révision du procès Dreyfus. Deux *faits nouveaux* étaient relevés : d'une part, la communication au Conseil de guerre de 1894 de certaines pièces : de l'autre, l'attribution du *bordereau* à un autre officier que le condamné. En conséquence la Cour cassait et annulait le jugement du 22 décembre 1894 et renvoyait Alfred Dreyfus devant le Conseil de guerre de Rennes pour être à nouveau jugé.

§ 3. — *Session ordinaire de 1899.* — Les présidents sortants des deux Chambres, MM. Loubet et Deschanel, furent réélus le premier sans concurrent, le second contre M. Henri Brisson, et prononcèrent, en reprenant leurs fauteuils, des discours d'installation d'une grande éloquence et d'une haute tenue. M. Loubet traita de la mission de contrôle qui appartient au Sénat, M. Deschanel du rôle extra-présidentiel d'un président d'assemblée politique.

Les interpellations et autres débats politiques furent, en dehors de ceux relatifs à l'affaire Dreyfus, moins nombreux, pendant les premiers mois de 1899, qu'on n'aurait pu le craindre.

C'est en juin qu'eurent lieu les discussions les plus violentes en même temps que les plus sérieuses par leurs conséquences politiques qui furent la chute du cabinet Dupuy et la constitution du ministère Waldeck-Rous-

seau. On en lira le détail ci-dessous après le récit des événements dont elles furent la suite.

Crise présidentielle. — Dans la soirée du 16 février une invraisemblable nouvelle, qui était pourtant vraie, se répandit dans Paris, celle de la mort du président de la République.

M. Félix Faure qui, le matin, avait, en parfait état de santé, présidé le conseil des ministres se trouva subitement indisposé vers 6 heures du soir et mourut à 10 heures d'une attaque d'apoplexie. L'émotion fut extrême en France et au dehors.

Si M. Félix Faure, en effet, qui était pourtant un travailleur obstiné et réclamait des éclaircissements détaillés sur tout ce qui était soumis à sa signature, n'avait pas exercé une influence décisive sur la conduite politique du pays, il avait su, du moins, incarner de façon très remarquable la première magistrature de la République et représenter dignement la France au regard de l'étranger. Son goût du luxe et du « panache », le soin qu'il mettait au maintien des prérogatives extérieures de sa charge avaient parfois excité la verve de quelques railleurs, mais le peuple français, dans son ensemble, lui en savait gré et l'aimait.

Au dehors on appréciait son tact, sa bonne grâce et le mélange heureux qui était en lui d'affable bonne humeur et de dignité. En deux circonstances remarquables, l'Europe avait suivi des yeux le déploiement de ses qualités rares et n'avait pas trouvé motif ou prétexte à critique : lors du voyage en France des souverains russes, et quand lui-même se rendit en Russie, on peut dire que M. Félix Faure se montra chef d'Etat accompli et contribua personnellement pour sa bonne part à resserrer les liens qui unissent les deux pays amis et alliés.

Et M. Félix Faure qui était en France un président populaire, avait à l'étranger l'estime et la sympathie des Gouvernements.....

L'Assemblée nationale se réunit le 18 février pour élire un nouveau président de la République.

Les républicains progressistes de la Chambre avaient, sur la proposition de M. Henry Boucher, député des Vosges, adopté la candidature de M. Méline dont le succès parut un moment certain. Mais les groupes d'extrême-gauche, qui ne pouvaient espérer l'élection d'un candidat de leur opinion, voulurent du moins empêcher celle de l'ancien chef du ministère qui leur avait avec le plus d'énergie tenu tête. Profitant avec habileté des dispositions du Sénat, porté à voter en masse pour son éminent président, ils se prononcèrent les uns après les autres pour la candidature de M. Loubet, tâchant de la sorte, sinon de donner à celle-ci une couleur radicale, de lui enlever tout au moins son caractère simplement républicain et progressiste. Après avoir longtemps résisté, l'honorable président du Sénat céda enfin aux sollicitations dont il était l'objet de la part de ses collègues de la Haute Assemblée, même les plus modérés. M. Méline aussitôt retira sa candidature qu'il avait dès le début subordonnée à l'attitude de M. Loubet, mais un certain nombre de ses amis, refusant de déférer à son désir, commirent la faute de l'engager malgré lui et de le compromettre

dans une lutte où son nom ne pouvait plus que rallier les voix de la droite et d'une minorité républicaine.

M. Loubet fut, en effet, élu par 483 suffrages contre 279 attribués à son involontaire concurrent.

Né à Marsanne, chef-lieu de canton de la Drôme, le 31 décembre 1848, M. Emile Loubet a successivement été investi de tous les mandats politiques depuis celui de conseiller municipal jusqu'à la première et plus haute magistrature du pays. Maire de Montélimar, conseiller général, puis président de l'assemblée départementale, il entra à la Chambre en 1876, fut au nombre des 363 et passa au Sénat en 1885. Titulaire du portefeuille des travaux publics sous la présidence de M. Tirard (décembre 1887-avril 1888), il refusa de demeurer ministre dans le cabinet Floquet qui suivit et dont il n'approuvait pas le programme. En février 1892 il reçut de M. Carnot la mission de constituer un ministère où il prit l'intérieur avec la présidence du conseil et qui fut renversé par la Chambre au mois de novembre de la même année sur un débat provoqué par l'affaire du Panama. En 1896 enfin il devint président du Sénat en remplacement de M. Challemel-Lacour, décédé, et fut depuis constamment maintenu au fauteuil.

Cette belle carrière donnait à celui qui l'avait parcourue tous les titres à la présidence de la République et il semblait que son élection dût réunir au moins tous les républicains dans un même sentiment d'approbation. Il n'en fut pourtant rien.

Bien que l'ancien président du Sénat ne se fût, au cours de l'affaire Dreyfus, jamais départi de la plus correcte réserve, on le représenta comme l'élu des révisionnistes et ces derniers furent heureux de laisser propager une légende qui leur permettait d'accaparer le chef de l'Etat. Les républicains anti-révisionnistes ne surent ni résister au courant ni éviter la faute de laisser à leurs adversaires tout l'honneur de défendre le premier magistrat de la République. Ils firent ainsi le jeu des réactionnaires et des nationalistes qui définissaient l'élection de M. Loubet une injure à l'armée...

Le nouveau président fut, à son retour de Versailles, accueilli à Paris par des manifestations hostiles que la police ne sut ni prévenir ni réprimer, sur tout le parcours de la gare Saint-Lazarre à l'Elysée aux cris de : « Vive l'armée ! », « Démission ! » et même « A bas Loubet ! ». Dans la soirée M. Paul Déroulède qui s'était rendu avec les membres de la « Ligue des Patriotes » devant la statue de Jeanne d'Arc s'écria qu'on ne pouvait marcher sur l'Elysée protégé par le respect dû aux morts, mais donna rendez-vous à ses amis pour le surlendemain à l'issue des obsèques de M. Félix Faure.

Cependant le nouveau président de la République conservait le ministère en exercice et adressait aux Chambres son premier message. Ce document, où le clair bon sens et le patriotique dévouement à la chose publique éclataient à chaque ligne, était un éloquent appel à l'apaisement des esprits : il fut mal entendu.

Le 23 février, à l'issue des obsèques nationales de M. Félix Faure, un groupe de manifestants conduit par MM. Paul Déroulède et Marcel Habert

se porta au devant de la brigade d'infanterie du général Roget, ancien chef du cabinet de M. Cavaignac au ministère de la guerre, qui regagnait la caserne de Reuilly. Tandis qu'éclataient de toutes parts les cris de « Vive l'Armée ! », M. Déroulède essaya d'entraîner sur l'Elysée le général Roget dont il tenait le cheval par la bride. Mais le général réussit à se dégager et la troupe continua sa marche, toujours escortée par les manifestants dont quelques-uns, avec leur chef, pénétrèrent dans la caserne. Ils en furent expulsés aussitôt, sauf MM. Déroulède et Habert qui refusèrent de se retirer, déclarant qu'ils aimaient mieux être arrêtés par l'armée que par la police.

Dès le lendemain, la Chambre vota l'autorisation de poursuites demandée par le Gouvernement contre ses deux membres coupables de provocation au manquement de leurs devoirs adressée à des militaires.

Cependant l'opinion publique avait accueilli avec plus de scepticisme railleur que d'indignation la tentative insurrectionnelle de MM. Déroulède et Habert. Le jury de la Seine ne fut pas plus sévère qu'elle et acquitta les accusés après des débats qui, durant trois jours, — 29-31 mai — furent marqués par de nombreux incidents. Les nationalistes triomphèrent et leur presse avança que le peuple de France venait, par la voix des douze jurés parisiens, d'approuver la tentative de M. Déroulède et même de lui donner mandat de la renouveler selon sa promesse !

La campagne menée contre le chef de l'Etat eut bientôt de nouvelles et tristes conséquences. Lorsque M. Loubet se rendit le 4 juin au grand steeple-chase annuel d'Auteuil, il fut accueilli par des cris hostiles qui redoublèrent devant sa tribune. Un manifestant parvint même jusqu'à lui et d'un coup de canne, dirigé contre sa personne, atteignit son chapeau. Ce fut le signal d'une bagarre où un officier de paix fut grièvement blessé et qui entraîna l'arrestation d'une quarantaine de personnalités pour la plupart royalistes parmi lesquelles figurait le baron Christiani, l'agresseur du président de la République.

Le ridicule autant qu'injustifiable attentat dirigé contre M. Loubet et qui valut à ce dernier de nombreux témoignages de sympathie eut des suites politiques dont on aperçoit malaisément qu'il ait pu être la cause.

C'est ainsi que MM. le conseiller Tardif et l'avocat général Lombard, qui avaient siégé dans le procès Déroulède-Habert, furent déférés au conseil supérieur de la magistrature. Le ministère décidait en même temps d'ouvrir une nouvelle instruction contre l'ex-commandant Esterhazy au sujet de l'usage fait du « document libérateur » et une enquête était ordonnée sur la conduite du général de Pellieux dans l'affaire Esterhazy de 1898, tandis que le général Roget mêlé dans les conditions que l'on sait à l'algarade de Reuilly était envoyé en disgrâce à Orléans.

Enfin, et c'était la plus grave résolution prise par le conseil des ministres, le garde des sceaux, prenant texte de l'arrêt récent de la Cour de cassation relatif à la communication de pièces secrètes au conseil de guerre de 1894, saisit la Chambre de la question de savoir s'il y avait lieu de mettre en accusation le général Mercier, ministre de la guerre de l'époque.

Le Gouvernement obtint, après un vif débat, le vote d'un ordre du jour de confiance, à la suite de l'interpellation que lui adressa un député socialiste de Paris, M. Laloge, sur le scandale d'Auteuil. Mais il fut moins heureux au sujet de la mise en accusation du général Mercier. M. Ribot critiqua l'attitude du Gouvernement auquel il déniait le droit d'introduire une pareille demande qui était, à son sens, de la compétence exclusive de la Chambre. MM. Millerand et Viviani tentèrent de neutraliser l'effet produit par l'intervention de M. Ribot en proposant la nomination d'une commission de 23 membres qui eût été chargée d'examiner la question.

Mais M. Pourquery de Boisserin fit observer que procéder de la sorte équivaudrait à préjuger favorablement des poursuites et réussit à obtenir l'adoption de la motion suivante : « La Chambre, résolue à respecter la complète liberté du conseil de guerre de Rennes, donne acte au Gouvernement de sa communication et passe à l'ordre du jour ». Le président du conseil avait eu l'habileté de se désintéresser de la question en déclarant que le Gouvernement avait épuisé son droit en saisissant la Chambre.

A ce moment, MM. Millerand, Sembat et Kraus demandèrent l'affichage de l'arrêt de cassation, qui fut voté par 307 voix contre 212 sans opposition du Gouvernement.

Le Sénat tint à n'être pas en reste avec la Chambre dont les membres républicains avaient signé une adresse de respectueuse sympathie au président de la République sur l'initiative de MM. Poincaré, républicain Doumergue, radical, et Viviani, socialiste. Il vota donc, par 258 voix contre 20, dans sa séance du 6 juin, après avoir entendu et applaudi une éloquente allocution de M. Fallières, et, d'accord avec le Gouvernement, une motion l' « associant au sentiment exprimé par son président et flétrissant les actes inqualifiables commis à Auteuil par les ennemis de la République ».

Le Sénat ne s'en tint pas là. Ses groupes, même modérés, s'entendirent avec plusieurs de ceux de la Chambre pour dépêcher au président du conseil une délégation chargée d'appeler sa vigilance sur la situation politique. On s'accorda à penser que cette démarche, malgré son caractère très courtois, ne laissait pas d'être en quelque mesure menaçante pour le cabinet.

Tandis qu'elle s'accomplissait, les socialistes organisaient une grande manifestation républicaine pour le dimanche 11 juin, jour du Grand Prix de Paris à Longchamps. Le président de la République fut en effet acclamé sur le champ de courses et sur tout le chemin qu'il suivit pour s'y rendre.

Le gouvernement, qui tenait à éviter les surprises du dimanche précédent, s'était, cette fois, mal gardé de l'excès contraire et avait pris des mesures d'ordre exceptionnelles : six mille gardiens de la paix, vingt escadrons de cavalerie, une brigade d'infanterie, sans compter la garde républicaine à pied et à cheval avaient été mobilisés. Même on avait établi sur le champ de courses une sorte de permanence judiciaire afin que les délinquants éventuels puissent être immédiatement interrogés et incarcérés ! Ce luxe de précautions demeura inutile et tout se passa sans désor-

dres sérieux aux abords du champ de courses. Mais un café du Bois de Boulogne fut pourtant le théâtre d'une bagarre assez grave, et, dans la soirée, quelques collisions eurent lieu sur les grands boulevards ou les voies avoisinantes.

M. Vaillant, député socialiste de Paris, en prit texte pour interpeller, dès le lendemain, le Gouvernement au sujet « des violences de la police contre les républicains ».

M. Charles Dupuy expliqua en excellents termes qu'un concours de population comme celui de la veille rendait quelques heurts difficilement évitables et couvrit la police qui avait fait son devoir. C'était le vrai langage d'un homme de gouvernement. Mais la Chambre était mal disposée à l'égard du ministère et n'attendait qu'une occasion de manifester son sentiment. La trouvant, même médiocre, elle s'empressa de la saisir et, par 296 voix contre 156, vota un ordre du jour sur le rejet duquel le président du conseil avait posé la question de confiance.

Ainsi tomba le deuxième cabinet Dupuy. Son existence de moins de huit mois, au travers d'une crise sans précédent, fut l'une des plus mouvementées qu'on eût vues depuis longtemps. Les passions déchaînées, le désordre porté dans les esprits par l'affaire Dreyfus et le mélange qui s'était fait de tous les partis condamnèrent le président du Conseil à suivre une politique de bascule qui convenait assez mal à son tempérament et qui finit par rendre sa chute inévitable sous le mécontentement de tous.

II. La politique étrangère. — La discussion générale du budget des affaires étrangères fut l'occasion d'un ample débat sur la politique extérieure de notre pays, spécialement sur le triste épisode de Fachoda qui avait failli allumer une guerre entre la France et la Grande-Bretagne et qui avait permis à notre pays de montrer qu'il avait, selon l'expression du président de la République dans sa réponse au vœux de nouvel an du corps diplomatique, « toujours placé au premier rang de ses préoccupations l'affermissement de la paix », sachant, lorsque l'honneur du pays n'était pas en jeu, faire des efforts dont la sincérité ne pouvait pas être mise en doute.

MM. d'Estournelles de Constant, ancien conseiller d'ambassade à Londres, devenu depuis député de la Sarthe, Denys Cochin, l'un des chefs de la droite, qui s'était fait des questions diplomatiques une brillante spécialité, Raiberti, député républicain radical des Alpes-Maritimes, apportèrent d'honorables éléments de discussion que la Chambre accueillit avec intérêt. Mais ce furent MM. Ribot et Delcassé qui donnèrent au débat toute son ampleur en deux très beaux discours qu'il faut ici analyser sommairement tout au moins.

M. Ribot, qui avait toujours passé pour être partisan d'un cordial accord avec l'Angleterre, affirma dès ses premiers mots que son sentiment sur ce point n'avait pas varié. Il se réjouissait de ce que les deux pays pussent sortir de la période aigue et dangereuse et qu'une détente se manifestât, mais il constatait aussi que « nous ne sommes pas complètement

sortis du défilé, et nous n'en sortirons définitivement que le jour où on aura renoncé à cette appréciation sommaire de l'ensemble de notre politique que l'on répand partout en Angleterre et qui n'est ni juste, ni équitable, ni vraie ».

Des questions restaient ouvertes sur lesquelles de l'autre côté de la Manche on discourait et prétendait nous juger. Il fallait qu'une fois pour toutes on répondît du haut de la tribune française.

§ 1. *La question de Terre-Neuve.* — C'était d'abord la question de Terre-Neuve, vieille affaire qui remontait dans ses causes au traité d'Utrecht. Ce traité nous a laissé, débris de notre ancienne souveraineté, le droit exclusif de pêche sur le *French-Shore*, avec faculté d'atterrir et d'élever des constructions provisoires pour l'utilisation et la préparation du poisson. On sait ce qu'est notre flottille de Terre-Neuve et quelle puissante réserve de vigoureux et solides marins elle assure à notre armée navale. Il est bien vrai qu'à cette heure, nos marins vont tout droit aux Grands Bancs et négligent le French-Shore ; cela tient à ce que la morue fréquente de préférence ces parages. Mais le French-Shore ne nous demeure pas moins précieux pour plusieurs motifs. D'abord la morue peut y revenir comme elle en est partie, puis nos pêcheurs ont besoin de pouvoir y aller chercher la *boëtte* ou appât, enfin des homarderies françaises se sont établies.

Sur la question de la *boëtte*, le gouvernement local de Terre-Neuve nous a fait une petite guerre que M. Ribot a négligé de conter, trouvant que son récit serait trop long et c'est dommage, car elle fut curieuse par plus d'un point et peu banale. Sur l'affaire des homarderies le différend fut non moins singulier, tout entier basé sur le point de savoir si le homard est un poisson ou si, considéré comme tel en 1713, il est, par les progrès de l'histoire naturelle qui l'ont baptisé crustacé, du même coup devenu pour nous inviolable.

On fait observer que Terre-Neuve n'est plus ce qu'elle était il y a près de deux siècles. C'est exact et, bien que notre droit ne s'en trouve point modifié, nous n'avons jamais refusé d'interpréter les traités dans le sens le plus bienveillant ni même de consentir des concessions allant à la limite du possible. C'est ainsi, pour n'en citer qu'une, que les deux gouvernements de la Reine et de la République s'étaient mis d'accord en 1885 sur les termes d'une loi qui permettait aux Terre-Neuviens partout où cela était nécessaire, de faire des établissements définitifs sur la côte, contrairement aux stipulations du traité. La convention franco-anglaise de 1885 n'a jamais pu être appliquée parce que le gouvernement de la Reine a été hors d'état de vaincre l'obstruction du parlement de Terre-Neuve.

Sur la question des homarderies, nous étions disposés à trancher la difficulté par voie d'arbitrage. Une convention fut signée à ce sujet en 1891. L'arbitrage cependant n'a pas eu lieu. Le Sénat français avait pourtant ratifié la convention et la Chambre était disposée à suivre cet exemple. Mais le Gouvernement dut exprimer le désir que le dépôt du rapport ne fût pas hâté : c'est qu'entre temps les ministres de la Reine avaient reçu la visite de délégués de Terre-Neuve qui se déclaraient prêts à exécuter la sentence

pendant un délai de trois ans au maximum, après quoi ils entendaient que tous différends entre Français et Terre-Neuviens fussent jugés par les tribunaux de la colonie. Cette condition était inacceptable ; M. Ribot ne l'accepta pas. « J'ai demandé, dit-il, au gouvernement anglais de faire voter les actes nécessaires pour consacrer en fait les résultats de l'arbitrage. Le vote n'a pas encore eu lieu. Mais la convention tient, et, le jour où on le voudra, mon successeur et ami M. Delcassé pourra la soumettre au Parlement français ».

§ 2. *La question de Madagascar.* — Passant à la question de Madagascar, l'honorable ancien président du conseil commença par s'élever contre « une forme de discuter qu'il n'avait pas connue à d'autres époques et qui ne mérite pas d'être encouragée ». Il fit ensuite le rapide historique de nos droits à Madagascar qui remontent à l'ancienne monarchie. En 1855 nous avons voulu les mettre en vigueur ; d'où une guerre qui aboutit à un traité, le meilleur ou le moins mauvais que l'on pût faire à ce moment, mais qui nous a donné une situation un peu incertaine, difficile à maintenir en tous cas. En 1890 nous avons saisi l'occasion de faire reconnaître notre situation par l'Angleterre. Lord Salisbury venait de passer avec l'Allemagne une grande convention pour le partage de l'Afrique orientale, oubliant que la France et l'Angleterre avaient signé en 1862 un accord pour s'interdire de mettre la main sur Zanzibar. M. Ribot observa ici avec esprit et à propos que si la politique de la France avait été une politique taquine et d'intentions désagréables, le ministre des affaires étrangères d'alors aurait eu une occasion magnifique et de faire des discours devant les chambres de commerce et aussi de créer au gouvernement anglais des ennuis. Il ne le voulut pas et il fut convenu avec la Grande-Bretagne que nous reconnaîtrions son protectorat à Zanzibar, qu'elle reconnaîtrait le notre à Madagascar. « Voilà, ajoutait M. Ribot, ce qui a été fait en 1890. Je ne dirai pas comment le traité a été exécuté, ni si la guerre à laquelle nous avons été acculés en 1894 n'a pas été hâtée peut-être par un malentendu que nous n'avons pas pu dissiper. Certes nous avons toujours reconnu la loyauté du gouvernement anglais ; nous ne nous sommes pas permis de la mettre en doute un seul instant, mais si vous avez lu les dépêches de M. Waddington, vous verrez que nous avons eu, à certains jours, la situation la plus difficile avec le gouvernement anglais, parce que, comme le disent ces dépêches, le gouvernement anglais pouvait bien donner des instructions, mais que les Hovas étaient convaincus que les agents anglais exécutaient de toutes autres instructions que celles qui étaient dans les *Livres Bleus*. On ne pouvait pas faire comprendre aux consuls anglais à Madagascar le grand événement qui était intervenu entre les deux pays. La situation était tendue et les Hovas, comme le disait M. Waddington, croyaient toujours que l'Angleterre n'avait pas dit son dernier mot. » Nous fûmes ainsi amenés à voir les événements se précipiter et à faire peut-être plutôt que notre politique ne l'eût désiré, la guerre de 1894-1895. Ce fut un lourd sacrifice qui inspira ce sentiment général que nous ne devions pas conserver à Madagascar une situation

incertaine et qu'il fallait annexer l'île. On y résista tout d'abord, mais il était si puissant qu'il fallut lui céder. Madagascar fut annexée à la France.

Le résultat de cette annexion fut que tous les pays, même ceux ayant des traités avec les Hovas, s'inclinèrent, reconnaissant que leurs traités tombaient *ipso facto*. L'Angleterre seule prit une attitude intransigeante. Elle soutenait tout d'abord que nous nous étions interdit de faire l'annexion de Madagascar. Pourquoi ? Parce que M. Hanotaux, ministre des affaires étrangères, avait déclaré à la tribune du Sénat que l'intention du Gouvernement n'était pas de pousser au-delà d'un protectorat effectif, comme si ce qu'un ministre dit, à la tribune, pouvait constituer, en droit, un lien quelconque vis-à-vis de l'étranger ! — En second lieu l'Angleterre disait : Vous vous êtes portés garants de l'exécution des traités passés par les Hovas en signant la déclaration de 1890. M. Ribot, qui avait la responsabilité de cette déclaration, s'en expliqua devant la Chambre en des termes qu'il importe de noter pour la clarté des discussions possibles de l'avenir : « Il y a en effet une phrase qui dit qu'il est bien entendu que le protectorat n'affectera par les droits et immunités des citoyens anglais à Madagascar. Est-ce que c'est là un article par lequel la France se serait portée garante de l'exécution des traités passés avec les Hovas ?

M. Waddington, qui tenait la plume, à ce moment-là même négociait à Londres, pour tâcher de relâcher le traité qui nous liait à Tunis avec l'Angleterre, et qui était singulièrement gênant : le traité du Bardo.

Pour des raisons que je n'ai pas à rappeler, ce traité contenait un article par lequel la France se portait garante de l'exécution des traités tunisiens avec les puissances européennes. M. Waddington n'eut certainement pas accepté de mettre dans la déclaration avec l'Angleterre au sujet de Madagascar une clause aussi gênante, aussi grosse d'embarras pour l'avenir. La vérité, la voici toute simple : la déclaration, telle que M. Waddington l'avait présentée à la signature de Lord Salisbury, contenait simplement la reconnaissance de notre protectorat. Lord Salisbury réfléchit et il demanda qu'on introduisît dans cette déclaration la clause qui figurait dans le traité anglo-allemand et qui assurait la protection des missionnaires anglais.

Lord Salisbury croyait cette clause nécessaire pour répondre aux attaques qui ne pouvaient manquer de lui venir de la part des révérends méthodistes. Mais quant aux droits de l'Angleterre au sujet des douanes, des traités de commerce, il n'en était absolument rien dit.

Mais, dans la déclaration relative à Zanzibar, M. Waddington avait inséré une clause disant que les Français à Zanzibar et dans l'île de Pmba, jouiraient des droits qui leur appartenaient dans ces territoires. Dans sa pensée, et je puis ajouter dans la mienne, cette clause visait les droits d'établissement des Français à Zanzibar dans ces territoires, droits de ne pas subir certaines vexations, de ne pas payer certains impôts, de ne pas être soumis à certaines juridictions. Lord Salisbury, au moment de signer, dit : « Puisque cette clause est dans la déclaration relative à Zanzibar, je ne vois pas ce qui empêcherait de la mettre dans celle qui vise

Madagascar ». M. Waddington soupçonnait si peu qu'on voulut attacher à ces mots la portée que l'on y attache aujourd'hui, il y soupçonnait si peu les germes de difficultés et de conflits dont on nous parle aujourd'hui, qu'il n'a même pas cru utile d'en référer au ministre des affaires étrangères et qu'il a considéré cette clause comme une de ces stipulations qui sont toutes simples et toutes naturelles, et à l'insertion desquelles on ne peut pas se refuser. Voilà toute la vérité ».

§ 2. *La question d'Egypte.* — Terre-Neuve et Madagascar étaient les deux « questions ouvertes », mais il n'était pas possible de les traiter isolément et de passer sous silence la question d'Egypte qui « est bien ce qui domine les préoccupations des deux pays ».

Sans doute il faut reconnaître la situation de fait que l'Angleterre s'est acquise en Egypte. Mais il est deux choses que la France ne peut pas laisser dire, la première c'est que la politique française : « depuis le jour néfaste de 1882 où nous avons refusé de coopérer avec l'Angleterre », a été une politique étroite et contraire aux intérêts de l'Egypte ; la seconde, c'est que l'Angleterre, maîtresse en fait en ce moment de l'Egypte, puisse avoir la prétention d'établir définitivement, en droit, sa situation dans la vallée du Nil, sans l'assentiment des signataires de la convention de Londres de 1865.

Pour établir la première affirmation, que la politique française a été contraire aux intérêts de l'Egypte on n'invoque qu'un argument, c'est que la France n'a pas voulu livrer à l'Angleterre les économies de l'Egypte sans une discussion préalable. C'était en 1891 ; la dette égyptienne pouvait être convertie, le taux d'intérêt le permettait. Le ministre des affaires étrangères de France se déclara favorable à la conversion, mais estimant que le boni de la conversion ne pouvait pas servir à renforcer l'établissement des Anglais en Egypte ; qu'il devait servir, tout au contraire, à préparer l'exécution de la promesse, qu'on multipliait à cette époque, d'évacuer l'Egypte, il posa comme condition que l'emploi de ces économies fût subordonné à une entente entre toutes les puissances signataires de la convention de Londres. L'Angleterre hésita, délibéra, enfin lord Salisbury fit savoir qu'il acceptait cette obligation. Par-là même il renouvelait l'engagement d'accepter une conversation générale des puissances européennes sur l'ensemble de la question d'Egypte. Cette conversation n'a jamais pu s'engager. Pourquoi ? Ici il importe de laisser encore une fois la parole à M. Ribot et de reproduire in-extenso ses explications qui jetent une vive lumière sur quelques points restés obscurs :

« Je ne veux pas m'expliquer sur la convention de 1887, et dire pour quels motifs le cabinet de M. Rouvier a cru devoir la faire écarter, mais ce que je puis dire, — et ce que M. d'Estournelles sait aussi bien que moi, puisqu'il a été mêlé à ces affaires, qu'il a été chargé d'affaires à Londres, — c'est qu'après 1887, dans toutes les années qui ont suivi, nous n'avons pas eu d'autre pensée que d'aborder franchement et de front cette question avec l'Angleterre ; que tous les jours nous avons demandé si le cabinet anglais était prêt à entrer en conversation. Je rappellerai même que M. d'Estournelles, un jour, m'a écrit, alors qu'il était

chargé d'affaires, que si je disais à cette tribune que nous étions prêts à consentir à la neutralisation de l'Egypte, lord Salisbury, dans un discours à Maison-House, répondrait également par une avance. J'y croyais peu. Cependant j'ai fait cette déclaration, et tout le monde sait la réponse.

M. d'Estournelles. — Vous n'avez pas fait cette déclaration.

M. Ribot. — J'ai fait cette déclaration, et vous savez la réponse qu'on nous fit. La vérité c'est que l'Angleterre n'a jamais voulu s'engager dans une conversation sur cette question (*Applaudissements*).

« ... Je dis et je répète que nous avons toujours été prêtsà envisager la question dans son ensemble aussi largement qu'il le fallait, et à faire aussi les transactions et les concessions que la politique pouvait nous imposer. Nous avons espéré un instant que nous pourrions avoir cette conversation nécessaire pour le rétablissement des relations cordiales entre les deux pays. Car, tant que cette question n'était pas résolue, il y avait, qu'on le voulût ou non quelque chose qui pesait sur les relations de la France et de l'Angleterre. Nous l'avons espéré quand M. Gladstone a pris pour la dernière fois le pouvoir. Il avait toujours écrit, il n'avait cessé de dire : il est de l'honneur de l'Angleterre de tenir ses engagements ; il est aussi de son intérêt de ne pas rester indéfiniment en Egypte. Et il avait déclaré que, quand il reviendrait aux affaires, il prendrait cette question en mains avec le même courage qu'il avait eu autrefois à aborder d'autres questions qui avaient pu diviser l'Angleterre. C'était en 1892. M. Gladstone arrivait de nouveau au pouvoir. M. Waddington, à la mémoire duquel je ne saurais trop rendre hommage, car il a apporté, dans toute cette affaire, avec des sentiments français, une clairvoyance et une fermeté qui n'ont pas toujours été reconnues (*très bien ! très bien !*). M. Waddington a abordé M. Gladstone et celui-ci lui a dit : oui, nous allons causer. Quel a été le résultat de cette brève conversation ? Deux jours plus tard, lord Rosebery, après avoir déclaré qu'il continuerait à faire la politique de son prédécesseur, m'a envoyé lord Dufferin, l'ambassadeur d'Angleterre me dire officiellement que M. Gladstone et M. Waddington avaient eu tort de causer des affaires d'Egypte, que c'était là un manquement à l'étiquette diplomatique, parce que ces affaires regardaient uniquement le ministre des affaires étrangères. J'ai compris, M. Waddington a compris aussi ce que cela voulait dire, et ce jour là, il m'a demandé de le relever de ses fonctions.

Nous avions compris, et quand M. Gladstone, entraîné par sa bonne foi, et par l'impression qu'il ressentait, mais qui n'était pas partagée par tous ses collègues, crut pouvoir dire à la Chambre des Communes que le Gouvernement français n'avait pas été audevant de la conversation que lui-même avait offerte, M. Waddington voulut en avoir le cœur net et il posa la question à lord Rosebery, qui lui répondit : Ni aujourd'hui, ni demain nous ne pouvons en causer ; je vous ferai connaître le moment opportun. La réponse était assez claire, assez nette ; elle a été convaincante. J'ai tenu, tout récemment, à ce qu'il ne puisse subsister aucun doute sur ce point. Dans les dernières années de sa vie, M. Gladstone avait écrit à un jeune Egyptien qu'il avait été prêt en 1892 à causer avec le gouvernement français. Je n'ai pas voulu laisser cette lettre sans réponse et j'ai eu, avec M. Gladstone, une correspondance personnelle, pour bien établir ce qui s'était passé et relever la contradition manifeste qui existait sur la question d'Egypte entre l'opinion du président du conseil et celle du ministre des affaires étrangères. M. Gladstone m'a demandé de ne pas publier ces lettres, qui, dans sa pensée, n'amélioreraient pas, contrairement à son désir le plus cher, l'avenir des relations entre les deux pays. Je n'ai pas publié cette correspondance ; mais j'ai le droit de dire, quand se formule, à cette tribune même l'espèce de reproche qui nous a été adressé de n'avoir pas voulu aborder ce règlement, j'ai le

droit de dire : il n'y a pas eu de faute de la France ; à aucun moment il n'y a eu faute de la part de mon pays. (Vifs applaudissements). »

M. Delcassé, dans sa réponse aux divers orateurs qui l'avaient précédé, traita successivement de l'intervention de la France dans les négociations pour la paix entre les États-Unis et l'Espagne, de la proposition russe du désarmement, du protectorat des chrétiens d'Orient exercé par la France, des affaires de Crète, enfin de la question de Fachoda.

4. *Paix hispano-américaine.* — La guerre entre l'Espagne et les États-Unis durait encore lorsque les chambres s'étaient séparées au début de l'été et c'est pendant les vacances parlementaires que l'Espagne, « après avoir sauvé l'honneur », sollicita les bons offices de la République pour amener la cessation des hostilités. La France souhaitait ardemment que la paix fût rétablie, ses sentiments d'amitié pour les deux peuples intéressés l'y incitaient également. Pouvait-elle néanmoins accepter le mandat qui lui était offert ? N'allait-elle pas risquer, pour répondre au désir de l'un des belligérants, de froisser l'autre ? On sait les bruits d'intervention, de médiation qui avaient couru, et la volonté que, de l'autre côté de l'Atlantique, on n'avait cesser de proclamer de ne se prêter à aucune ingérence étrangère. Néanmoins la mission proposée à notre pays était si conforme à ses traditions et notre désintéressement si certain, que le Gouvernement, sans craindre que ses intentions fussent incomprises ou mal appréciées par nos amis d'Amérique, accepta.

Notre ambassadeur à Washington, M. Jules Cambon, conduisit les pourparlers avec un zèle et un tact auxquels le ministre des affaires étrangères rendait un parfait hommage. Commencés le 21 juillet, les préliminaires de paix furent signés le 12 août. Pour témoigner du prix auquel ils appréciaient nos efforts et pour donner à la France, selon l'expression du président Mac Kinley une preuve de confiance et d'estime, les deux gouvernements d'Espagne et des Etats-Unis choisirent Paris pour siège de la conférence qui devait arrêter et qui arrêta en effet les conditions définitives de la paix. Il y avait là, pour notre pays, ainsi que M. Delcassé put à juste titre le faire observer, « un bénéfice moral qu'il convient de ne pas exagérer, mais dont personne au dehors n'a méconnu l'importance. »

5. *Proposition russe de limitation des armements.* — Au moment même où les préliminaires de la paix hispano-américaine venaient d'être signés et au lendemain d'un échange de télégrammes entre le président Félix Faure et l'empereur Nicolas à l'occasion de l'anniversaire de la visite impériale à bord du *Pothuau*, le comte Mourawief faisait paraître au *Messager officiel* de Saint-Pétersbourg une communication qu'il avait, d'ordre de l'empereur, remise le 12/24 août à tous les représentants étrangers accrédités près la cour de Russie.

Les premières lignes de cet important document résumaient toute la question dont il traitait : « Le maintien de la paix générale, y était-il écrit, et une réduction possible des armements excessifs qui pèsent sur toutes les nations se présentent dans la situation actuelle du monde entier comme

l'idéal auquel devraient tendre les efforts de tous les gouvernements ». Le ministre russe exposait ensuite que la conservation de la paix avait été posée comme le but de la politique internationale et cependant, après avoir éloquemment fait ressortir de quel poids les préparatifs de guerre pèsent sur les peuples, il montrait que dans l'amoncellement même d'un matériel qui pouvait périodiquement devenir sans valeur, à la suite de quelque découverte nouvelle, résidait précisément le plus grand risque de guerre. C'est pourquoi l'empereur Nicolas proposait la réunion d'une conférence qui aurait à s'occuper de ce grave problème.

La circulaire Mourawief produisit dans le monde une énorme impression. Bien qu'elle ne visât pas le *désarmement* général, ainsi qu'il semblait résulter du terme impropre dont on se servit couramment pour la désigner et qu'elle se bornât à proposer la recherche des moyens propres à permettre la *limitation des armements*, elle était tout à fait dignede fixer l'attention des peuples et des chancelleries et par son objet même et par la hauteur des vues qu'elle traduisait éloquemment. La presse de tous les pays la commenta avec faveur, rendant hommage au sentiment qui l'avait dictée, ne faisant de réserves que sur la possibilité matérielle de réaliser le programme qu'elle traçait. Chez nous on se demanda, avec une émotion assez vive, si le gouvernement de la République avait été mis préalablement au courant des intentions de Nicolas II et pressenti à leur sujet ; comment, en tous cas, la conférence projetée pourrait trancher la question de l'Alsace-Lorraine à la satisfaction de la France et de l'Allemagne et comment, si elle l'étudait, elle pourrait assurer la paix de l'Europe, de façon qui permît de réduire les armements. On ne tarda pas à savoir que, dès la rentrée, le cabinet serait interrogé sur ces points et on annonça qu'il aurait à répondre à diverses interpellations. Mais bientôt le cours des préoccupations publiques se trouva dans notre pays détourné vers d'autres sujets et c'est seulement, lors de la discussion du budget de son département, que le ministre des affaires étrangères eut l'occasion de s'expliquer en termes d'ailleurs assez brefs.

« Les sympathies de la France, dit-il, étaient acquises d'avance à la proposition de l'empereur Nicolas... d'abord parce que l'idée se recommande par elle-même et qu'on ne peut que souhaiter de voir rendre inutiles ces inventions, ces perfectionnements des armements qui, adoptés par une puissance, obligent aussitôt les autres, à coup de centaines de millions, à l'imitation ou à la surenchère. *(Très bien ! Très bien !)* Elles lui étaient acquises encore parce que le souverain qui les soumet à l'examen du monde est le chef d'une grande nation alliée et amie, avec laquelle, je puis le dire, jamais l'accord n'a été plus complet (*vifs applaudissements*), jamais non plus les relations plus confiantes. Elles lui étaient acquises enfin parce que la France elle-même, à diverses époques de son histoire et jusqu'à la veille de la guerre d'où elle est sortie mutilée, a conçu et voulu exécuter le même dessein magnanime. Comme, d'autre part, elle savait la haute loyauté des intentions du gouvernement impérial, comme elle avait la certitude que dans la conférence projetée on ne lui demanderait rien qui fût de nature à la diminuer soit dans le présent, soit dans l'avenir *(très bien ! très bien !)*, elle a tenu à donner la première de toutes les grandes puissances, son adhésion à la circulaire du comte Mourawief ; et ses représentants au futur congrès inter-

national travailleront de tout leur pouvoir à la réalisation de la proposition humanitaire dont l'empereur Nicolas a pris la glorieuse initiative. (*Applaudissements*).

6. *Le protectorat catholique de la France en Orient.* — Les droits de protectorat que la France exerce en ce qui concerne les catholiques d'Orient ont une importance politique qui n'a jamais été contestée et constituent une prérogative que tous nos gouvernements successifs ont jalousement revendiquée. Par contre il est souvent arrivé qu'à l'étranger on s'est élevé contre un privilège traditionnel dont on contestait désormais la raison d'être. En Allemagne notamment, la presse catholique, tout aussi bien que la presse officieuse, avait revendiqué pour les catholiques allemands la faculté de se faire défendre par leur propre gouvernement à l'exclusion de tout autre. Et le voyage de Guillaume II en Terre-Sainte venait précisément de fournir à l'empereur une occasion d'adhérer publiquement à cette thèse en assurant de sa protection efficace ses sujets catholiques d'Orient. D'autre part le Saint-Siège venait à nouveau d'affirmer par deux fois notre protectorat. La première fois dans une lettre au cardinal Langénieux, archevêque de Reims, la seconde dans une allocution du Souverain Pontife aux pèlerins français venus à Rome. Cette seconde manifestation fut même si formelle qu'elle détermina, dit-on, le remplacement de M. de Bulow, ministre de Prusse au Vatican. Il était, dans ces conditions, difficile que le ministre des affaires étrangères ne parlât pas de cette question dans la revue qu'il passait de notre politique extérieure. M. Delcassé rappela donc qu'en répondant à M. Denys Cochin, le 11 juillet précédent, au sujet des affaires d'Arménie, il avait manifesté sa résolution et d'assumer toutes les obligations du protectorat et d'en maintenir tous les droits, formellement reconnus et réservés par l'Europe elle-même au Congrès de Berlin.

« Une condition essentielle de succès, ajouta-t-il, c'était la manifestation de l'accord étroit de l'Eglise latine et de la puissance protectrice ; et le monde fut bientôt convaincu que cet accord était solidement établi quand on vit que le Saint-Siège ne voulait pas cesser de recourir à la France pour la protection des intérêts dont il a la garde ; quand, quelques jours plus tard, il apprit que, pour la première fois depuis sa création, notre Fête nationale avait été célébrée solennellement dans toute les églises du Levant, au milieu du concours joyeux de nos nationaux et de nos protégés ; quand enfin, plus récemment, on entendit, non plus un préfet passager de la Propagande, mais le chef suprême de l'Eglise lui-même, affirmer dans un document depuis longtemps connu du gouvernement de la République, sa résolution ferme et persévérante de ne rien faire qui pût porter atteinte à des privilèges dont l'Eglise est la première à bénéficier ». (*Applaudissements*).

7. *La question crétoise.* — Cependant l'opinion publique européenne avait en Orient d'autres objets où fixer son attention. La question crétoise qui, depuis trois ans, dans les chancelleries et dans les parlements, avait fourni le thème de tant d'échanges de vues, de méditations et de discussions reprenait une acuité dangereuse : les populations chrétiennes de l'île auxquelles on avait promis un gouvernement autonome se montraient de plus en plus pressées de l'obtenir et il devenait urgent de leur donner satisfaction.

On sait que la France, la Russie, l'Angleterre et l'Italie s'étaient arrêtées à l'idée de constituer dans l'île un gouvernement provisoire élu par le bureau de l'Assemblée crétoise et chargé de l'administration sous le contrôle des amiraux.

A cette résolution la Porte répondit par une nouvelle tentative de résistance et d'atermoiement. Tout d'abord le Sultan avait fait droit à la note collective des ambassadeurs qui l'invitaient, avant toutes choses, à rappeler ses troupes de Crète. Mais il s'était ensuite ravisé et avait à son tour formulé certaines demandes tendant d'après lui à marquer sa suzeraineté sur la Crète : il émettait notamment la prétention de maintenir dans l'île une garnison d'importance d'ailleurs indéterminée. Les puissances ne pouvaient admettre que l'œuvre qu'elles avaient dû prendre en main fût ainsi compromise. La France, dont le désintéressement n'était pas douteux, se montra particulièrement ferme et son ministre des affaires étrangères déclara à l'ambassadeur de Turquie que, le Sultan ayant remis la Crète en dépôt aux Puissances, celles-ci étaient désormais responsables de l'île et que les amiraux étant unaniment d'avis que le débarquement des troupes ottomanes donnerait le signal de nouveaux massacres, ce débarquement ne serait pas toléré. Les cabinets de Saint-Pétersbourg, Vienne et Rome firent des déclarations identiques ; et, sur les sommations des amiraux un navire qui amenait des troupes turques renonça à les débarquer. L'organisation du gouvernement provisoire se poursuivit donc avec encore plus d'activité. Mais il fallait assurer des ressources à la nouvelle administration. On convint donc de mettre à sa disposition le produit des dîmes et on fixa au 3 septembre l'installation des employés chrétiens dans les bureaux de perception. Cette installation eut lieu sans incident à la date choisie dans les bureaux des secteurs russe, italien et français.

Mais à Candie, occupée par les troupes anglaises, dont l'effectif avait été réduit, la population musulmane voulut s'y opposer et se jeta sur les marins qui protégaient le bureau. Ce fut aussitôt une attaque générale des marins et des chrétiens par les musulmans parfaitement armés. Les troupes anglaises trop peu nombreuses durent se réfugier sur un croiseur après avoir essuyé des pertes sensibles et les musulmans se livrèrent au pillage de la ville jusqu'à l'arrivée des renforts demandés d'urgence aux amiraux.

Les puissances durent immédiatement augmenter leurs garnisons en Crète pour éviter sûrement tous nouveaux désordres et le 4 octobre une note collective informa la Porte que ses troupes étaient devenues un obstacle qu'il était indispensable d'écarter. Le Sultan comprit qu'il ne pouvait que s'incliner et se résigna à l'évacuation qui, commencée le 4 novembre, se poursuivit sans interruption et prit fin au début de décembre.

Après ce grand résultat, il restait à organiser l'administration définitive et autonome depuis si longtemps promise aux Crétois. La Russie et la France estimèrent que, puisqu'on octroyait aux Crétois le régime de leurs vœux, il fallaitaussi leur donner le chef qu'ils auraient librement choisi. Sur la proposition conforme des deux puissances alliées, le prince Georges de Grèce fut donc désigné et investi des pouvoirs jusque là délégués

aux amiraux et que ceux-ci avaient exercés avec une résolution et un esprit de suite dignes des plus grands éloges.

8. *L'affaire de Fachoda.* — Au lendmain de la prise de Khartoum, le ministre des affaires étrangères se rappelant que, plusieurs mois plutôt, lord Salisbury avait déclaré que Khartoum enlevé aux Mahdistes, une flottille de canonnières remonterait aussitôt le Nil, pensa qu'il fallait éviter une rencontre possible et un conflit forcément inégal entre l'expédition annoncée et la mission Marchand qui tentait au même moment la traversée de l'Afrique de l'Ouest à l'Est et dont ne savait pas exactement la position, les dernières nouvelles reçues d'elle remontant au mois de mars. Il prévint donc l'ambassadeur d'Angleterre que l'œuvre de civilisation que lord Kitchener et son armée accomplissaient au Nord de l'Ancien Soudan Egyptien, nous, de notre côté, nous la continuions au Sud et il exprima l'espoir que si les officiers des deux nations se rencontraient, ils devraient laisser à leurs gouvernements le soin de trancher la question des droits respectifs de leurs pays. Cet espoir ne fut pas déçu. Le 19 septembre, lord Kitchener trouva le capitaine Marchand et sa troupe à Fachoda, dans le Bahr-el-Ghazal, où ils étaient arrivés le 10 juillet et avaient arboré le drapeau français. La prise de contact fut courtoise entre les deux troupes ; mais l'Angleterre émit aussitôt la prétention que Fachoda fût évacué par les Français bien qu'ils eussent l'avantage d'être les premiers occupants.

Pour soutenir sa thèse, le gouvernement de la Reine rappelait que son sous-secrétaire d'état au Foreign office, sir Edward Grey avait déclaré, dès le 28 mars 1895, que la vallée du Nil entière était comprise dans la sphère d'influence britannique et que tout établissement étranger dans cette même vallée serait regardé comme un acte non amical à l'égard de l'Angleterre. Dès lors il concluait qu'en envoyant, en 1896, la mission Marchand vers le Nil, la France se préparait délibérément à entrer en conflit avec l'Angleterre.

Dès la première heure le gouvernement de la République avait énergiquement protesté. Tout d'abord, les déclarations de Sir Edward Grey avaient, dès le 29 mars 1895, provoqué de la part de notre ambassadeur à Londres des réserves formelles que le ministre des affaires étrangères renouvela le 5 avril devant le Sénat. Il était, d'autre part, tout à fait extraordinaire que l'Angleterre invoquât à l'appui de ses revendications la convention qu'elle avait, en 1890, conclue avec l'Allemagne et aux termes de laquelle cette dernière puissance se serait engagée, en échange de certaines concessions à ne pas lui disputer les rives du Nil. On eût compris qu'un pareil acte fût opposé à l'Allemagne par la Grande-Bretagne, mais assurément il était excessif de prétendre le tourner contre la Franec qui ne l'avait ni signé ni voulu reconnaître. Enfin la mission Marchand ne pouvait en aucune façon revêtir un caractère non amical à l'égard de l'Angleterre.

« En effet, dit M. Delcassé, il n'y a pas, il n'y a jamais eu à proprement parler de mission Marchand. au sens du moins où on l'entend de l'autre côté de la Manche, c'est-à-dire une expédition provoquée par le discours de sir Edward

Grey et pour mettre à néant les prétentions qui y sont exposées. La vérité, c'est qu'en 1896, le gouvernement français continuant l'exécution de plans déjà anciens et voulant achever l'occupation des territoires que la convention franco-congolaise nous avait reconnus, envoya avec deux compagnies le commandant Marchand comme lieutenant du gouverneur du Haut-Oubangui, M. Liotard, sous les ordres duquel il était placé. Car le seul chef de la seule mission organisée dans ces contrées est M. Liotard ; et cette mission remonte, non pas à 1896, mais à 1893, c'est-à-dire — retenez, Messieurs, ce point capital — bien avant la reconquête du Soudan par les Anglais, bien avant les déclarations de Sir Edward Grey. Je puis parler de cette mission avec connaissance de cause, puisque c'est moi, comme ministre des colonies, qui l'ai décidée ; et je remplis un devoir en constatant, à cette tribune, devant la chambre, la modération, la méthode, l'esprit politique avec lesquels M. Liotard l'a conduite ».

Dans ces conditions, la vraie question à examiner était celle-ci : Pouvions-nous, en 1893, et sans qu'aucun droit s'en trouvât blessé, essayer de donner à nos possessions de l'Oubangui une issue vers le Nil ? On ne pourrait le contester sérieusement. En 1893, en effet, le Soudan était depuis longtemps perdu pour l'Egypte, même les deux provinces de l'Equateur et du Bahr-el-Ghazal étaient formellement, nommément abandonnées par elles et l'Egypte, conseillée par l'Angleterre, n'avait encore manifesté aucun désir d'en retenter un jour la conquête. Ainsi la France n'avait fait qu'user d'une liberté dont d'autres puissances et notamment l'Angleterre usaient dans le même temps et dans les mêmes régions évacuées, abandonnées par l'Egypte.

Mais la diplomatie britannique qui, suivant la juste expression d'un ancien ministre des affaires étrangères, « n'a pas de scrupules à la légère » et s'embarrasse peu des vérités qui ont le tort de gêner ses vues, maintenait toute sa prétention. Même il semblait que, de l'autre côté de la Manche, on s'appliquât à nous rendre impossible la résignation qu'on exigeait de nous. Non seulement la presque totalité de la presse s'évertuait à exciter le chauvinisme anglais, mais encore les membres du gouvernement, tels sir Machaël Hicks Beach, chancelier de l'Echiquier, et lord Salisbury lui-même tenaient publiquement un langage et prenaient un ton cassant qui eussent été à peine explicables de la part de l'intempérant M. Chamberlain. Soumises à pareil régime, les négociations engagées parurent ne pouvoir aboutir qu'à une rupture et les relations des deux pays ne tardèrent pas à être extrêmement tendues. Des deux côtés on se mit en devoir de procéder à d'ostensibles armements ; nos ports et notre littoral continental aussi bien qu'algérien furent mis en état de défense et la flotte fut armée.

Fort heureusement la guerre, un instant entrevue, comme imminente, n'éclata pas. Le gouvernement de la République qui ne pouvait pas ne point maintenir le droit de la France d'être à Fachoda, n'avait à aucun moment refusé d'examiner en toute sincérité si un intérêt supérieur lui commandait de s'y maintenir. Et de fait, cet intérêt n'apparaissait pas. Et c'était donc seule la question d'honneur qu'on pouvait craindre de voir poser et provoquer un éclat. Cet éclat fut évité et, si pénible que la crise ait été pour notre patriotisme, il faut se féliciter de son issue et louer la sagesse et la modération du gouvernement qui assuma le poids de cette rude épreuve, « puis-

que la question d'honneur qu'on a pu craindre un moment de voir poser, n'a pas, en réalité, été posée, puisque six semaines se sont écoulées entre la rencontre de la mission française et des troupes anglo égyptiennes et l'ordre de retour, et puisque, pendant les six semaines, le cabinet de Londres, tout en contestant notre droit d'être à Fachoda, s'est abstenu de tout acte, de toute parole qui nous eût rendu l'abandon impossible ».

9. *Le traité de commerce franco-italien.* — Pour en finir avec cette rapide revue des questions extérieures, il reste à signaler l'arrangement commercial franco-italien signé à Paris le 21 novembre et présenté le 28 à l'approbation des Chambres. Depuis quinze ans, la France et l'Italie vivaient sur le pied d'une guerre de tarifs provoquée par la francophobie de M. Crispi. Ce dernier, dont les sentiments d'hostilité à notre égard sont bien connus et faillirent plusieurs fois, au temps de sa toute puissance, compromettre la paix européenne, avait, en 1887, empêché le renouvellement du traité de commerce franco-italien qui arrivait à expiration. L'Italie, plus que nous, eut à souffrir de la rupture des relations commerciales. Ses exportations en France, qui représentaient en effet une valeur de 307.709.000 fr. en 1887, n'atteignaient plus, en 1897, que 131.738.000 fr., soit au total une diminution d'à peu près 57 0/0. D'autre part, les exportations de France en Italie avaient passé de 326.188.000 fr., en 1887, à 160.833.000 fr. en 1877 et accusaient donc une diminutiou d'environ 50 0/0.

Le malaise économique qui résultait d'une pareille situation avait forcément tendu encore les rapports politiques des deux pays et il était donc naturel qu'après la chute de M. Crispi, ses successeurs prissent à tâche de réparer le mal qu'il avait fait. C'est du marquis di Rudini que nous vinrent les premières ouvertures en vue du rétablissement de la paix commerciale et le cabinet Méline auquel elles étaient faites s'empressa de les accueillir. Engagées en mai 1897, les négociations ont mis plus de deux ans à aboutir et leur succès a été finalement assuré par l'intervention de M. Luzzatti, ancien ministre du trésor italien.

D'une façon générale, le nouveau traité assure l'application du tarif minimum français aux produits italiens et du tarif conventionnel italien aux produits français. Sont toutefois exceptées les soies françaises et italiennes ainsi que les vins italiens soumis à un régime spécial. Enfin un certain nombre d'articles divers sont, des deux côtés, l'objet d'une réduction des tarifs pris comme bases.

On ne peut que se réjouir vivement d'une solution si longtemps souhaitée de part et d'autre de la frontière, non seulement par le monde des affaires, mais par tous ceux qui ont la vision un peu nette des intérêts permanents des deux pays.

ZÉDYX.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Traité élémentaire de droit administratif, par M. Berthélemy, professeur de droit administratif à l'Université de Paris. — Paris, 1901, A. Rousseau. Un vol. in-8°, 933 p., 12 fr.

La littérature du droit administratif s'est enrichie, depuis quelques années, de plusieurs traités généraux où de savants auteurs se sont efforcés de coordonner et de réduire en système un formidable amoncellement de textes, et une jurisprudence, contentieuse ou non, d'une immense étendue ou d'une grande variété. Aucun de ces livres n'est sans mérite, plusieurs sont de tout premier ordre. M. Simonet a placé dans un cadre excellent un exposé un peu succinct ; M. Ducrocq donne une septième édition de son *Cours de droit administratif*, qui constituera, lorsque sa publication sera achevée, l'un des documents les plus complets que nous possédions ; enfin M. Hauriou a développé, dans les quatre éditions de son ouvrage, ses conceptions brillantes et fortes, d'une hardiesse parfois un peu déconcertante, mais d'une incontestable originalité.

Après ces divers traités, le livre de M. Berthélemy vient à son heure ; au milieu d'eux il a sa place marquée, l'une des plus honorables. De tous, c'est celui qui répond le mieux aujourd'hui à la définition des ouvrages destinés aux étudiants de l'enseignement supérieur. A la fois livre de science et de vulgarisation, le volume de M. Berthélemy sait se tenir également éloigné de deux écueils, l'obscurité décourageante et la superficialité stérile.

Comme M. Hauriou, mais sous une forme plus accessible à son public, M. Berthélemy a voulu systématiser le droit administratif et le ramener à quelques principes généraux que l'usage a consacrés. Nous allons passer en revue quelques-unes des théories les plus importantes du livre ; ce rapide examen donnera une idée de la méthode et des conceptions de l'auteur.

En ce qui concerne la notion de la personnalité morale, qui tient une telle place en droit admninistratif, M. Berthélemy se dégage hardiment à la fois de la théorie traditionnelle française et des idées allemandes. Il rejette à la fois l'anthropomorphisme de Beseler et de Gierke tendant à affirmer l'existence de la personne morale comme être réel, de la doctrine courante où l'on crée fictivement ce que d'autres considèrent comme une réalité. M. Berthélemy se rallie à la conception ébauchée par Laurent et mise au point par M. Planiol : la personnalité morale n'est pas autre chose que *l'organisation de la propriété collective*. Il est inexact, en effet, de croire que notre législation ne connaisse que la propriété individuelle et la propriété indivise. Les nécessités de la vie en commun, de la constitution d'un grand outillage national, ont fait naître et ont développé chez nous une autre forme de propriété, la forme collective, soumise à des règles spéciales grâce à sa nature même.

Cette notion de la personnalité morale a des conséquences fort importantes. M. Berthélemy en dégage une qui pourrait bien bouleverser certaines idées reçues sur le sort des biens d'une personne morale qui vient à disparaître. Dire qu'une association a reçu la personnalité civile, c'est dire que les membres qui la composent ont été admis à jouir du régime de la propriété collective, à la place de celui, plus incommode et plus imparfait, de la propriété indivise. Que l'Etat

vienne à retirer la concession qu'il a faite, il en résultera, dans la doctrine dominante, qu'en l'absence d'une clause des statuts ou d'une disposition de la loi, les biens de l'association seront acquis à l'Etat comme vacants et sans maîtres. Dans la théorie de M. Berthélemy, il en sera tout autrement : « L'acte qui donne la mort à une personne morale aura précisément l'effet contraire de l'acte qui lui a donné la vie. Celui-ci a fait propriété collective ce qui était propriété indivise ; l'autre fera propriété indivise ce qui était propriété collective. Mais qu'on ne dise pas qu'il y a des biens sans maître, puisque les propriétaires réels sont toujours là ».

Cette ingénieuse solution ne peut malheureusement pas s'appliquer aussi aisément aux fondations qu'aux corporations. Sans doute, dans la personnalité civile qui leur est reconnue, on peut encore apercevoir l'organisation de la propriété collective ; mais ici le nombre et l'identité des propriétaires sont vagues, mal précisés. Un orphelinat a pour propriétaires collectifs toutes les personnes nées ou à naître, appelées à en bénéficier. Or il est impossible de concevoir, entre ces individus indéterminés, une propriété indivise. Si la personnalité civile de l'établissement vient à disparaître, quel sera donc le sort de ces biens ?

L'un des reproches que l'on peut faire à la plupart des auteurs qui ont étudié la personnalité morale en droit public, c'est d'avoir trop étendu son domaine. Ce vice apparaît nettement dans la conception qu'ils se font de l'Etat au point de vue administratif. La tendance actuelle est de généraliser la personnification de l'Etat et d'étendre cette fiction même aux actes d'autorité qu'il accomplit.

Sans doute on rectifie ce que cette conception a de choquant en spécifiant que l'Etat n'est pas une personne comme les autres, et que ses droits sortent du cercle dans lequel s'enferment les droits ordinaires des personnes. C'est une subtilité. Il faut distinguer l'Etat-puissance de l'Etat-personne. La notion de personnalité civile est absolument inutile pour expliquer les actes de puissnce publique ; elle paraît nécessaire, au contraire, pour faire la théorie des actes de gestion. L'Etat-personne est une personne comme les autres ; l'Etat-puissance *n'est pas une personne* : il n'a pas de droits, mais seulement des pouvoirs, des fonctions, qui sont l'exercice même de la souveraineté.

Cette théorie élégante constitue l'idée dominante du livre de M. Berthélemy, Elle est féconde en conséquences. D'elle découle, notamment, la distinction nécessaire entre les « fonctions d'autorité » et les « fonctions de gestion ». Les fonctions qui confèrent à ceux qui les occupent l'exercice de la puissance publique ne ressemblent en rien aux emplois que des contrats privés peuvent attribuer à des particuliers en vue d'intérêts privés. Au contraire, les fonctions qui n'impliquent pas l'exercice de la puissance publique sont entièrement assimilables à des emplois privés, et doivent être régis par les mêmes règles.

Une distinction analogue doit être établie entre les actes de puissance publique et les actes de gestion. M. Berthélemy avait à choisir, à ce point de vue, entre la théorie de M. Hauriou et celle de M. Laferrière. M. Hauriou reconnaît la puissance publique jusque dans l'acte de gestion ; il ne la conçoit absente que dans l'acte de personnne privée, c'est-à-dire dans l'acte accompli par une personne administrative en vue de son domaine privé. Pour M. Laferrière, au contraire, et pour M. Berthélemy, qui adopte sa manière de voir, l'acte de gestion est exclusif, en principe, de l'idée de puissance publique. Peu importe que l'acte soit accompli en vue de la gestion des services publics ou pour le domaine privé ; la nature de l'acte est déterminée, non par le but poursuivi, mais par les moyens employés. Quand l'administration vend, achète, prend à bail, elle agit comme le ferait un particulier, et non pas comme puissance publique ; elle ne fait pas acte d'autorité, de commandement,

La conséquence de cette idée, c'est que, tandis que les actes de puissance publique échappent de plein droit à la connaissance des tribunaux judiciaires, les actes de gestion ne peuvent leur être dérobés que par une disposition formelle de la loi ; ils sont normalemement de la compétence de ces juridictions, alors même qu'ils ont été faits en vue des services publics.

Une autre conséquence du système, c'est que l'article 1384 du Code civil est applicable aux dommages causés par les actes de gestion, même s'ils sont accomplis en vue des services publics. Que cet article doive être écarté lorsqu'il s'agit d'actes de puissance publique, c'est ce dont on ne peut douter : l'Etat dans ce cas, n'est pas un « maître ou commettant », le fonctionnaire n'est pas un « domestique ou préposé ». Mais il en est tout autrement en matière d'actes de gestion ; et M. Berthélemy, plus hardi et plus logique que M. Laferrière, l'admet sans peine.

Quant aux actes d'autorité, leurs conséquences pécuniaires, comme leur légalité, ne peuvent être appréciées, en principe, que par les tribunaux administratifs. Ces organes sont nécessaires pour limiter l'Etat-puissance et protéger contre lui les droits individuels. M. Berthélemy ne conteste pas l'opportunité de les réformer dans le sens d'une plus complète indépendance, mais, à l'inverse de M. Jacquelin, il considère leur maintien comme imposé par tout notre droit public.

Les développements qui précèdent, si incomplets qu'ils soient, donneront une idée sommaire de la conduite générale du livre. Parmi les théories spéciales qui y sont développées, il y aurait à glaner plus d'une idée neuve et forte. Il faut remarquer particulièrement l'étude, très complète dans sa précision, que M. Berthélemy a consacrée aux chemins de fer. Défenseur résolu de la théorie interventionniste, partisan de l'exploitation des réseaux ferrés par l'Etat, M. Berthélemy ne peut se résoudre, néanmoins, à condamner les conventions de 1883. Il y a là un éclectisme curieux, dont les économistes classiques et les socialistes d'Etat intransigeants pourraient, les uns et les autres, utilement s'inspirer.

Il faut remarquer encore, parmi les passages les mieux venus de l'ouvrage de M. Berthélemy, sa théorie du domaine public. On sait que sur cette question deux grandes écoles sont en présence : celle qui ne classe dans le domaine public, en dehors de textes formels, que les portions de territoire affectées à l'usage de tous et non susceptibles de propriété privée ; et celle qui y fait entrer tous les biens des personnes administratives affectés à un usage ou à un service public. Les auteurs qui soutiennent cette dernière théorie remportent une victoire facile en montrant que la définition du domaine public ne peut pas être tirée de l'article 538 du Code civil, sur lequel s'appuient les partisans de la doctrine la plus restrictive. M. Berthélemy rejette aussi l'article 538 ; mais il établit la théorie restrictive sur d'autres bases, et en démontre la vérité par d'autres moyens.

Ayant établi le critérium qui permet de distinguer le domaine privé du domaine public, M. Berthélemy se propose de déterminer la nature du droit qui appartient sur ce dernier aux personnes administratives. A ses yeux, il ne s'agit par là d'un droit de propriété : « On commet une contradiction, dit-il, lorsqu'on prétend, d'une part que le droit de l'Etat sur le domaine public est un droit de propriété, et d'autre part que les dépendances du domaine public sont indisponibles *parce qu'elles ne sont pas susceptibles de propriété*. Et c'est une restriction inintelligible que celle qui consiste à dire : c'est de *propriété publique* qu'il s'agit ici. Si par l'expression « propriété publique » on entend un droit *sui generis* qui n'est pas la propriété selon le droit civil, il ne s'agit plus que d'une querelle de mots ;

mais si la prétendue propriété publique reste la propriété, nous ne voyons pas en quoi l'adjectif qui en indique l'affectation en peut changer le caractère ».

M. Berthélemy se refuse donc à suivre l'évolution qui paraît se dessiner, dans la doctrine et dans la jurisprudence, en faveur de l'existence d'un véritable droit de propriété, au profit des personnes administratives, sur le domaine public.

Nous aurions encore à signaler bien d'autres théories intéressantes. Le lecteur se reportera avec intérêt aux développements que donne M. Berthélemy sur les conseils de guerre, sur la question si actuelle du monopole universitaire, sur les principes généraux en matière d'assistance, sur le régime fiscal. M. Berthélemy est un partisan résolu des impôts indirects. Nous sommes loin à ce point de vue de partager son opinion. Le problème de la justice dans l'impôt a pris, depuis quelques années, une importance capitale qui fait retrouver aux impôts directs l'avantage qu'ils avaient momentanément perdu dans l'esprit public. L'impôt indirect sera surtout un impôt sur les consommations; il ne sera réellement productif que s'il porte sur les objets très répandus; il frappe donc la consommation proportionnellement à ses besoins, et non à ses ressources. Et qu'on ne vienne pas objecter que l'effet de l'incidence corrigera cette injustice : rien n'est plus problématique que les lois de l'incidence, et nous défions l'économiste le plus avisé de suivre sans erreur la répercussion des impôts indirects. L'Angleterre, à la différence de la France, s'est toujours préoccupée de maintenir, dans son système fiscal, l'équilibre entre les deux classes d'impôts. Lors de la guerre de Crimée, elle a demandé aux deux les ressources qui lui étaient nécessaires. L'Assemblée nationale, au contraire, à la suite des désastres de la dernière guerre, a rompu gravement l'équilibre en faisant appel presque exclusivement aux impôts indirects pour subvenir aux besoins nouveaux du budget.

Mais ce n'est pas ici le lieu de discuter d'une façon complète les opinions émises par M. Berthélemy. Contentons-nous de constater, en terminant, que son livre, d'une lecture attrayante, d'un plan heureux, rendra les services les plus précieux aux maîtres et aux élèves. La clarté lumineuse de l'exposition rendra séduisante à ces derniers une partie du droit souvent considérée comme aride; la forte originalité des conceptions fournira aux autres d'heureux développements et contribuera dans une large mesure à une féconde évolution de la science administrative.

JEAN APPLETON,
Professeur de droit administratif à l'Université de Lyon.

Précis de droit administratif et de droit public général, par MAURICE HAURIOU, professeur de droit administratif à l'Université de Toulouse. 4e édition. Paris, 1900, librairie de la Société du Recueil général des lois et arrêts. Un vol. in-8°, VI-896 pp., 12 fr.

Le livre de M. Hauriou est bien connu. Si on signale sa quatrième édition, c'est que sans doute elle contient quelque chose de nouveau et que ce nouveau est important. Elle diffère, en effet, assez notablement des précédentes, et dans un compte rendu détaillé, on signalerait les remaniements et les compléments apportés dans la première partie consacrée au droit public général, la précision plus grande donnée à certaines théories comme celles des fonctions publiques, de la police communale, des finances publiques, etc. N'ayant pas l'intention de faire ce compte rendu détaillé, je m'arrêterai sur un seul point.

La partie la plus neuve et la plus intéressante de cette quatrième édition est celle dans laquelle l'auteur distingue les différents modes de l'administration publique (liv. I, ch. I, pp. 227-237). Ces quelques pages sont riches d'idées, de doctrines, dont l'influence se retrouve en plusieurs parties du livre, et c'est d'elles que je veux m'occuper spécialement.

M. Hauriou y a d'abord condensé la théorie exposée dans la brochure : la *Gestion administrative* (1899, 94 pp.); il l'a complétée, précisée et éclaircie en étudiant à côté les autres modes d'action de l'administration. Laissons de côté le troisième procédé d'où la puissance publique est absente, l'administration par le fisc ou par le domaine privé, et occupons-nous seulement de la voie d'autorité et de la voie de gestion, opposées l'une à l'autre.

Cette distinction n'est pas très ancienne. Apparue il y a environ quarante ans, elle a été suggérée par l'étude des actes d'administration, par la jurisprudence sur la responsabilité des personnes administratives, par la remarque que le contentieux d'annulation semblait attaché aux seuls actes d'autorité. Elle est cependant restée assez vague ; longtemps on s'est contenté de définir les actes d'autorité, la gestion devant être définie *a contrario*. Détermination insuffisante. Aussi aperçoit-on chez plusieurs auteurs le souci de la perfectionner, ou plutôt de lui substituer une détermination directe et positive. Personne cependant n'a serré la question d'aussi près que M. Hauriou, et, quoi qu'il advienne de sa théorie, elle gardera du moins le mérite d'avoir été la première, mérite considérable aux yeux de ceux qui réclament pour le droit administratif qu'il soit vraiment un droit.

Quelle est donc la doctrine de M. Hauriou ? « La puissance publique, dit-il (p. 228), agit par voie d'autorité *lorsqu'elle commande ou statue en vue d'assurer l'application des lois* ; elle agit par voie de gestion *lorsqu'elle travaille à l'exécution d'un service public.* » La voie d'autorité se manifeste soit par des ordres adressés au public, soit par des règles sur le fonctionnement des services. Il n'y a là aucun travail ; la puissance publique agit par son seul pouvoir ; elle se conduit comme une volonté qui, tout en étant libre, n'est pas rattachable à un sujet de droits, du moins à la personne administrative ; elle est comme une volonté objective, impersonnelle. Il en résulte que la voie d'autorité n'engage jamais la responsabilité pécuniaire d'une personne administrative ; qu'elle ne laisse pas de place à une discussion avec les droits des administrés, et par conséquent à un contentieux de pleine juridiction, et donne lieu au contentieux de l'annulation parce qu'elle doit respecter la légalité, limité de son activité.

« La puissance publique est à l'état de gestion lorsqu'elle est considérée comme *travaillant à l'exécution des services publics*. Dans cette situation, la puissance publique a forcément des collaborateurs, vis-à-vis desquels elle devient elle-même un collaborateur, c'est-à-dire une personne. Elle devient le gérant de l'entreprise coopérative qui se forme, elle gère l'affaire de ses collaborateurs et dès lors elle subit la loi de réciprocité, elle assume tout au moins les obligations du gérant d'affaire. » Il en résulte que ses actes engagent la responsabilité pécuniaire des personnes administratives et donnent lieu à un contentieux de pleine juridiction. Or la collaboration existe toutes les fois que la puissance publique est à l'état de gestion. Pour le prouver, il suffit de remarquer que tantôt la situation de gestion se trouve établie en fait, à l'égard des fonctionnaires par exemple, et même des administrés dont la docilité et même le concours sont nécessaires à une administration régulière ; tantôt il y a des actes séparés de gestion. Ceux-ci sont tellement nombreux que M. Hauriou les classe : gestion par contrat (tous les contrats administratifs, même par entreprise), gestion par

argent (reconnaissance ou liquidation de dette, etc.), gestion par bons offices (cas, comme les élections, où le rôle principal appartient aux administrés, tandis que l'administration les assiste seulement), gestion forcée (où la collaboration des administrés est obtenue par la contrainte, par exemple le service militaire).

Telle est la théorie. Essayons de déterminer ce qui doit en être accepté et pourquoi.

De ce qui concerne la gestion, tout, ou à peu près, doit, je crois, être admis. On y trouve d'abord un principe de distinction simple et clair, tiré des faits les plus incontestables ; et, si l'on s'avisait de chicaner tel ou tel exemple donné par M. Hauriou, de penser que l'idée de collaboration est parfois entendue de façon un peu large (comme quand il cherche à expliquer la loi du 8 juin 1895), il n'y aurait pas là de quoi s'émouvoir. Toute théorie fondée sur les faits est exposée à ces critiques, parce qu'elle affecte nécessairement une netteté, une espèce de raideur que les faits contingents, variés et souples, ne montrent pas. De pareilles objections ne portent pas; si elles étaient valables, aucune œuvre scientifique ne subsisterait. La notion nouvelle de la gestion est du reste mieux et plus qu'un criterium; elle constitue une catégorie juridique, dans laquelle viennent se ranger toutes les conséquences de l'exécution des services publics ; et comme les services publics, leur exécution, leurs conséquences croissent sans cesse en importance, l'utilité, la nécessité de cette catégorie juridique est évidente. La doctrine en question a en outre l'avantage de donner au contentieux de pleine juridiction la solide base juridique qui lui a toujours manqué. Trop longtemps, le contentieux administratif a été considéré comme une matière sans principes: quand le décret du 2 novembre 1864 permit au contentieux d'annulation de se développer, la doctrine l'adopta avec enthousiasme parce qu'elle voyait des idées susceptibles d'un progrès continu, et délaissa le contentieux ordinaire, qui ne lui offrait pas les mêmes satisfactions théoriques et les mêmes espoirs. Elle s'en tenait à une notion terre à terre ; le contentieux ordinaire est fondé sur un droit acquis, et la loi seule reconnaît les droits : donc le contentieux ordinaire n'existe que dans les cas reconnus par la loi. Notion qui ne permettait guère de comprendre certaines questions comme celle du juge de droit commun en matière administrative; notion d'ailleurs démentie par les faits, car la jurisprudence ne réclamait aucun texte pour statuer sur certaines élections (chambres de commerce, par exemple), pour accorder des indemnités en différents cas. Ces décisions, aberrantes aux yeux de l'ancienne doctrine, sont aisément ramenées à la règle si cette règle est l'existence du contentieux de pleine juridiction dans les cas de gestion et si dans l'acte de gestion, le caractéristique est la collaboration de l'administration avec les individus (1) C'est là un résultat extrêmement important, d'abord au point de vue scientifique et pour l'intérêt qui s'attache à toute systématisation du droit administratif, au point de vue pratique aussi, parce que l'idée une fois éclaircie entraînera la jurisprudence dans une voie plus nette et plus juridique, ramènera la doctrine à l'étude du contentieux de pleine juridiction, qui est, il faut bien le dire, le centre même du droit administratif (2).

(1) Je ne puis entrer ici dans tous les détails nécessaires; il est indispensable de consulter la brochure précitée de M. Hauriou.

(2) M. Duguit, dans le remarquable ouvrage qu'il vient de publier, *l'Etat, le droit objectif et la loi positive*, rapproche (pp. 394 et s.) judicieusement la théorie de M. Hauriou des idées auxquelles Jellineck a donné la forme la plus ample et la plus précise, idées sur le contrat et sur la *Vereinbarung*. Celle-ci, dont le nom allemand assez clair n'a pas d'équivalent en français, consiste dans un concours de volontés en vue de satisfaire

On a objecté que M. Hauriou n'a pas établi « que, lorsque l'administration est « en une situation de gestion » ou fait un acte de gestion, apparaît une volonté propre, différente de la volonté « de la puissance agissant par voie d'autorité », et formée de la fusion, en une entité ayant des caractères spécifiques, des volontés collaborantes » (1). Cette preuve ne me semble pas nécessaire ; du moins il ne paraît pas indispensable d'établir que les volontés collaborantes fusionnent en une entité spécifiquement différente. Il suffit, je crois, de démontrer que la volonté de la puissance publique agit de façon spéciale quand elle entre en collaboration ; et sur ce point, les preuves sont fournies.

On insiste en disant que « la collaboration peut être une condition de l'effet juridique de tel ou tel acte administratif; mais cet acte reste toujours ce qu'il est, acte unilatéral (de puissance publique, d'après l'expression de M. Hauriou), ou acte contractuel. Cela est si vrai... qu'en une situation de gestion peuvent intervenir des actes contractuels, marchés de travaux publics ou de fournitures, ou des actes de puissance publique (réquisitions militaires, recrutement militaire). Il n'y a donc pas de raison de fonder sur le fait de collaboration une catégorie propre d'actes administratifs ; ce fait peut conditionner les effets de tels ou tels actes, mais ne change en rien leur caractère » (2). La raison existe; l'acte unilatéral et l'acte contractuel prennent, dans la situation de gestion, une physionomie particulière, en sorte qu'ils ne sauraient sans difficulté rester dans les catégories déjà connues. Or, quand ce point pourrait être contesté pour quelques-uns des cas cités par M. Hauriou, il est incontestable pour un grand

des intérêts communs ; toutes les volontés sont inspirées par le même motif et tendent au même but. Dans le contrat, chaque volonté a ses motifs et son but propres. La *Vereinbarung* a de nombreuses applications en droit privé (associations, cotutelle, indivision, etc.), et en droit public, surtout en droit international public, où presque tous les actes la réalisent. La règle qui a aboli la prise maritime en est un bon exemple ; car, malgré l'apparence d'un contrat, elle est l'œuvre des diverses volontés poursuivant un même but, dans l'intérêt permanent de la communauté des Etats. On peut en dire autant des unions, des confédérations d'Etat. Cette conception de la *Vereinbarung* rappelle évidemment la collaboration découverte par M. Hauriou dans la gestion administrative. La rencontre, toute fortuite, est instructive ; elle montre que, pour les situations envisagées, il existe un réel besoin d'une doctrine nouvelle et que cette doctrine est vraisemblablement celle à laquelle des auteurs aussi différents sont arrivés, l'un pour le droit administratif seul, l'autre pour l'ensemble du droit. Une différence importante sépare la doctrine de Jellinek de celle de M. Hauriou. L'auteur allemand admet que la *Vereinbarung*, à la différence du contrat, crée entre les collaborants une situation de droit objectif. M. Hauriou, au contraire, voit dans la collaboration la mère de situations subjectives. En d'autres termes, pour Jellinek, la *Vereinbarung* ne crée aucun droit individuel, propre à chacune des diverses volontés, sanctionné par une action touchant au fond; pour M. Hauriou, la collaboration engendre un droit individuel et donne lieu au contentieux de pleine juridiction. Sur ce point, Jellinek a tort, et M. Duguit, qui rejette et la *Vereinbarung* et la collaboration, montre son erreur : « Nous accordons, dit-il, que la *Vereinbarung* soit distincte du contrat ; mais la situation qu'elle crée résulte de manifestations volontaires ; or, le droit objectif, tel que nous le concevons, est supérieur aux volontés individuelles, puisqu'il en régit les manifestations et en détermine les pouvoirs; nous ne pouvons donc admettre que la *Vereinbarung* engendre une règle de droit objectif. » (p. 398).

(1) M. Duguit, *op. cit.*, p. 401.

(2) M. Duguit, *op. cit.*, p. 407. Le savant auteur se demande « si M. Hauriou n'a pas eu le tort de déduire cette théorie, du reste ingénieuse, de la distinction du recours contentieux d'annulation et du recours de pleine juridiction. quand il eût été plus logique, semble-t-il, de déduire la théorie du contentieux administratif de la nature intrinsèque des divers actes administratifs » (p. 399, note 1). Si je ne me trompe, c'est bien ce que M. Hauriou s'est efforcé de faire ; l'existence du contentieux de pleine juridiction se justifie par la théorie de la gestion administrative ; seulement ce contentieux existant incontestablement, ce fait joint aux difficultés théoriques qu'il soulevait, a mis M. Hauriou sur la voie de la vérité. Il n'a pas déduit sa doctrine de la distinction des deux contentieux ; il a été conduit par elle à formuler une doctrine qui en rendit un compte satisfaisant. Le procédé est légitime dans les sciences d'observation.

nombre. Il ne s'agit pas simplement d'un fait qui conditionne les effets d'un acte ; il s'agit de la formation même de l'acte. Par exemple, un marché de travaux publics n'est pas un acte purement unilatéral ou purement contractuel ; son essence même est la collaboration établie entre la puissance publique et les particuliers.

Pourtant je n'oserais pas suivre M. Hauriou jusqu'au bout et considérer la collaboration qui existe dans toute gestion comme une situation de droit privé, une association, comme il dit dans sa brochure, une gestion d'affaire comme il dit dans son précis (p. 221 n. 1). Sans examiner si les définitions du droit civil pour la société et la gestion d'affaires conviennent à la gestion administrative, sans même dire combien je répugne à l'invasion du droit privé dans le droit public, je me bornerai à observer que, dans la gestion administrative, la puissance publique agit en qualité de puissance publique ; elle n'est donc pas en situation d'égalité avec les administrés. Or, dans notre droit privé actuel, les relations se fondent essentiellement entre égaux.

En ce qui concerne la voie d'autorité, j'aurais des réserves plus importantes à faire. C'est, je crois, la concevoir d'une façon étroite que de la borner à l'exécution des lois ; peut-être même cette notion n'est-elle pas suffisamment caractéristique s'il y a des lois relatives à l'exécution des services publics. Et je ne sais si l'on peut admettre que la puissance publique agissant par voie d'autorité soit comme une volonté impersonnelle, non rattachable à un sujet de droits. On voit bien pourquoi M. Hauriou donne ces formules : il est frappé de ce que la voie d'autorité n'engage pas la responsabilité pécuniaire de l'Etat, et ce fait lui semble inconciliable avec la notion de droit. Pourtant il se demande (p. 230, n. 1), pourquoi la puissance publique agissant par voie d'autorité exerce une faculté absolue qui exclut la responsabilité subjective? Il en trouve deux raisons dont l'une, au moins, est satisfaisante : « La puissance publique est ici à l'état de commandement, or, l'état de commandement est en soi incompatible avec la responsabilité subjective du supérieur qui commande vis-à-vis de l'inférieur qui obéit, il exige une certaine infaillibilité pratique. » On ajoutera que dans un régime démocratique et représentatif, l'absence de responsabilité pécuniaire est compensée par le système préventif et répressif à la fois qui résulte de l'intervention des citoyens dans le gouvernement, de l'élection des représentants. C'est pourquoi la décentralisation, c'est-à-dire la reconnaissance de droits aux personnes administratives inférieures, est intimément liée à l'établissement du système électif pour le choix des agents qui gèrent ces mêmes personnes.

Il est à souhaiter que la doctrine de M. Hauriou, de laquelle on voit que j'adopte l'essentiel, soit l'objet d'études approfondies. Elle en vaut la peine au point de vue pratique comme au point de vue théorique.

FÉLIX MOREAU,
Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université d'Aix-Marseille.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Revue Bleue (Paris, 19, rue des Saints-Pères; in-4° à 2 colonnes; hebdomadaire; 25 fr. par an.)

E. DURKHEIM. — **L'individualisme et les intellectuels** (n° 1 du 2e semestre 1899, p. 7-13).

M. Durkheim répond à M. Brunetière qui avait pris à partie les intellectuels et l'individualisme. Il repousse d'abord la confusion trop souvent faite entre l'individualisme utilitaire de Spencer et des économistes, et celui de Kant et de Rousseau qui, bien loin de faire de l'intérêt personnel l'objectif de la conduite, voit dans tout ce qui est mobile personnel la source même du mal. Ce dernier n'est pas moins sensible aux droits de la collectivité qu'à ceux de l'individu. Nul n'a plus fortement insisté que Kant sur le caractère supra-individuel de la morale et du droit, et on connaît les théories autoritaires de Rousseau. Pour de tels individualistes, l'individu n'est respectable que comme fraction de l'humanité. Ils glorifient, non le moi, mais l'individu en général. On objecte que leur premier dogme, c'est le libre examen, et que si toutes les opinions sont libres, elles ne peuvent être harmoniques et par suite l'unité sociale est en danger. M. Durkheim répond que l'individualisme bien entendu n'autorise pas quiconque à trancher toutes les questions, mais que dans celles qui relèvent du jugement commun, tout homme raisonnable a le droit de réclamer les raisons de la conviction qu'on veut lui imposer. Les intellectuels par habitude professionnelle ont ce droit plus à cœur que le reste de la société. Ainsi s'explique leur attitude dans une affaire célèbre.

L'individualisme n'est donc pas l'anarchie. C'est même la seule forme possible actuellement de la religion. Si, en effet, il faut un lien entre les membres d'une société, nous sommes arrivés à un point tel que les membres d'un même groupe social n'auront bientôt plus rien de commun entre eux que leur qualité d'homme, que les attributs constitutifs de la personne humaine en général. Au reste que propose-t-on à la place ? La morale chrétienne ! Mais ignore-t-on que l'originalité du christianisme a justement consisté dans un remarquable développement de l'esprit individualiste ? La morale individualiste ne fait que continuer la morale chrétienne. Si donc les intellectuels protestent contre les attentats dont un individu est victime, c'est parce que sans le sentiment de respect pour la personne, le bien social essentiel est en péril.

J. PORCHER. — **Les mauvais maîtres** (n° 9 du 2e semestre, p. 257-262).

Il est pénible mais nécessaire de dire que dans le corps enseignant des lycées, il y a de mauvais maîtres. Si peu nombreux qu'ils soient, ils sont encore trop.

Le passage de l'enfance à l'adolescence est pour le lycée une époque critique. Il appartient aux maîtres de surveiller et de diriger les instincts qui s'éveillent alors, pour les mener à bien. Or pour exercer une influence sur ses élèves, le maître doit savoir les dominer et d'autre part leur témoigner un sincère intérêt. En fait, l'autorité du maître est faible ; certaines classes sont très mal tenues.

Pour remédier au mal, il est inutile de songer aux punitions. L'autorité du maître repose sur son prestige, et son prestige dépend de sa valeur morale. Il ne s'agit pas de la vie privée du professeur, généralement irréprochable. Mais s'il est naturel que le professeur cherche à augmenter ses ressources par des travaux supplémentaires, répétitions, collaborations aux Revues, il est très regrettable que ces travaux deviennent la principale occupation du maître et lui fassent négliger sa classe. Souvent aussi le maître verse avec excès dans la philologie à l'allemande et rebute ses élèves sur des leçons trop hérissées de science. Surtout, certains maîtres n'ont aucune tendresse pour leur profession, n'y voient qu'une épreuve et un passage, comme si l'enseignement des jeunes gens n'était pas la tâche la plus attrayante du monde. Encore une fois, les mauvais maîtres sont peu nombreux, mais à eux seuls ils causent des maux immenses.

A FOUILLÉE. — **L'éducation morale de la démocratie.** I. L'écolier (n° 25 p. 769-776). II. L'instituteur (n° 26 p. 812-816).

Sur quels fondements doit reposer l'enseignement moral et social dans les écoles de la démocratie contemporaine? Ce problème a atteint en France un degré particulier d'acuité, parce qu'on sent mieux la nécessité d'une morale vraiment civique et indépendante des confessions religieuses. En Angleterre, l'unité religieuse est encore assez grande pour que l'enseignement à la fois chrétien et social ne choque aucune conviction. En Amérique, l'enseignement religieux est déjà moins fécond. En Allemagne, son inefficacité morale est constatée par l'accroissement de la criminalité juvénile. En France même, on convient qu'il ne peut servir qu'à ceux qui ont la foi et qui la conserveront. D'ailleurs, les principes du droit et la liberté des consciences ont conduit nécessairement à la neutralité confessionnelle de l'école. Mais la neutralité ne doit ni dégénérer en hostilité contre les croyances, ni se borner à garder le silence sur les grandes questions. De l'aveu de tous, la raison enseigne la distinction primordiale du bien et du mal Partant de là il faut démontrer aux enfants leurs devoirs en les rattachant surtout à l'idée de la société humaine, au patriotisme d'abord, à l'humanité ensuite. Quant aux mobiles à indiquer aux actes, il faudra se contenter de l'idée du bien, y joindre l'idée du beau, mais non pas faire de celle-ci, dont l'abus est si facile, le mobile unique. Pour les sanctions, il faut profiter de la science qui montre les préceptes moraux conformes aux conditions de la vie individuelle et de la vie collective, sans cependant que ces considérations utilitaires nuisent à l'amour du bien pour le bien.

Pour faire à cet enseignement nécessaire sa place, il faudra couper résolument dans les programmes surchargés et garder les enfants dans les écoles jusqu'à seize ans en organisant le système du *demi-temps*.

C'est par les maîtres que doit commencer la réforme. Leur moralité est excellente, leur dévouement intense. Il leur manque un ensemble de convictions morales raisonnées d'où puisse venir une direction précise et sûre de leur enseignement. Il faut les leur donner en s'inspirant des notions qui précèdent, et dans ce but rétablir les rapports qui existaient jadis entre les lycées et les écoles normales. Il faut aussi relever leur traitement matériel, rehausser leur prestige social, les affranchir du joug politique, enlever leur nomination aux préfets.

BERNARD LAVERGNE. — **La France et l'Eglise catholique à la fin du XIXe siècle** (n° 15 du 2e semestre, p. 1-9). — L'évènement qui, dans l'histoire, donnera son caractère à l'action de l'Eglise sur la Société actuelle, c'est le conseil adressé aux catholiques par le souverain Pontife, de se rallier à la forme républicaine du Gouvernement. Le but du pape n'a pas été sans doute de prendre possession de la République, mais de protéger la religion menacée.

L'idée religieuse perd à mesure que se dégage l'idée de justice qu'elle s'était appropriée. Toutefois elle n'est pas ruinée. Car la philosophie, en niant Dieu, a dépassé son droit qui était de douter seulement, et si elle suffit aux esprits éclairés, elle ne peut contenter la masse ignorante. Comme pour celle-ci le frein religieux est encore le plus sûr frein moral, beaucoup d'hommes intelligents, effrayés par le socialisme, pensent de nouveau à la religion. Voilà pour expliquer les espérances du Pape.

Son initiative étonna d'abord. Puis parmi ceux qui y obéirent, deux catégories se séparèrent. Les pacifiques se rallièrent sans arrière-pensée, les ardents commirent la faute de se constituer en parti et d'entraîner la religion sur le terrain politique, avec l'espoir de mettre la main sur le gouvernement au profit de l'ultramontanisme.

L'intervention pontificale a-t-elle été favorable ou funeste à la République ? Les jugements diffèrent et de là deux politiques dont l'une accepte les ralliés catholiques dans la République ouverte, et l'autre leur ferme la porte. Il faut choisir celle qui, accueillant toutes les bonnes volontés, élargit les bases des institutions républicaines, et sait en même temps prendre des précautions contre l'assaut du cléricalisme.

Il faut ajouter enfin que le Pape a cherché l'apaisement et qu'il l'a obtenu en partie.

X. **La question d'Alsace-Lorraine** (nº 3, p. 65-69). — A force de parler des provinces perdues, la France a fini par n'y plus penser. Que pensent les intéressés ? Ils ont remarqué que des crises périodiques d'exaltation ou de maladroit chauvinisme sont la seule manifestation à laquelle donne encore lieu en France le souvenir des provinces perdues, et ils n'attendent plus rien d'amis aussi tumultueux et aussi inactifs. Nous avons peu encouragé les jeunes gens qui venaient d'Alsace prendre du service avec l'intention de rester ensuite en France, et l'émigration a diminué. A ces Alsaciens de caractère pondéré, nous avons donné le spectacle le plus incohérent qui se puisse voir, et les plus libéraux se sont détournés, songeant à une réconciliation avec le vainqueur. Celui-ci, s'il a échoué dans ses efforts violents de germanisation, a rendu au pays des services considérables : par exemple les chemins de fer stratégiques sont très utiles aux populations, le protectionisme a enrichi l'industrie. La comparaison n'est donc pas à notre avantage, et voilà pourquoi nous sommes en train de perdre l'Alsace-Lorraine une seconde fois.

A. **La question d'Alsace-Lorraine** (nº 5, p. 135-6). — Cette réponse à l'article précédent proteste que les Alsaciens-Lorrains restent attachés à la France. Si même ils étaient sensibles surtout aux avantages matériels, choisiraient-ils pour se détourner le moment où la France a repris sa place dans l'Europe ? Les Allemands sont mieux instruits qui maintiennent le régime de la dictature. Quant aux bienfaits allégués, ils ont été fortement exagérés, ils sont tout involontaires, ils sont compensés par la nuée de fonctionnaires payés sur le budget du pays.

H. DEPASSE. — **La Conférence de la Haye** (nº 6, p. 161-163). — Elle est tombée dans le paradoxe en organisant l'arbitrage pour des circonstances où la guerre est inévitable ; elle n'a rien fait pour le désarmement. Mais elle a amélioré les lois de la guerre, elle en a étendu l'application à la guerre navale, elle a assuré la paix pendant trois mois ; elle a créé un précédent inoubliable.

G. SÉAILLES.— **La Coopération des idées et les Universités populaires** (nº 7, p. 193, 201). — Récit d'une intéressante tentative faite à Paris pour créer une sorte d'enseignement supérieur du peuple. L'idée est due à M. Deherme,

ancien ouvrier typographe, qui a pu, avec l'assistance de plusieurs professeurs et publicistes, organiser une série de conférences, en vue d'aller plus loin et plus haut que l'école et même que les cours d'adultes. L'œuvre a réussi dans tous les sens du mot ; pour se développer, elle s'adresse au public. Déjà, en province, elle a été imitée avec succès dans plusieurs villes (Marseille, Rennes, Beauvais.)

A. GERVAIS. — **La fin d'un système** (n° 10, p. 289, 296).— L'ancien système a créé la crise du parlementarisme, à laquelle on a voulu remédier, dans le parti radical par la revision constitutionnelle, dans le parti progressiste par la réforme du règlement. L'affaire Dreyfus, entr'autres résultats, a montré à la Chambre la nécessité de se réformer avant de toucher à la constitution. Elle a aussi préparé la réforme, en déterminant des groupements nouveaux. Déjà la parole du Pape avait rallié une partie de la Droite ; une scission analogue s'est produite dans le parti socialiste, dont une fraction s'est rattachée aux radicaux ; le parti progressiste s'est fractionné aussi. En sorte que dans la Chambre, deux groupes seulement ont subsisté à peu près intacts, le groupe Isambert et le groupe radical-socialiste ; très proches voisins, ils s'allieront et grossis des socialistes ralliés et des progressistes dissidents, ils fourniront la majorité. En somme ce sera le triomphe des groupes, sans lequel rien n'est possible. Ce point acquis, on pourra travailler à la réforme constitutionnelle, à la réforme administrative, à la réalisation de tous les progrès.

ZABLET. — **Le Code civil, sa réforme, et sa rédaction, sa valeur doctrinale** (nos 4 et 11, p. 97, 103, 342, 347). — Le Code civil est la base de notre législation ; il est célébré comme une merveille. Il s'en faut de beaucoup, dit M. Zablet. Il est trop long, 2281 articles, sans compter les autres Codes, les appendices et tarifs, et les lois non codifiées dont le nombre, dit-on, dépasse quinze cent mille ; comment comprendre l'adage que nul n'est censé ignorer la loi ? Il est hérissé de termes barbares et incompréhensible. Les commentateurs innombrables avouent qu'il est difficile à comprendre ; qu'il ne peut être appliqué à la lettre et comporte beaucoup d'interprétations contradictoires, en sorte que personne ne sait à quoi s'en tenir.

Il a engendré l'esprit juridique, c'est-à-dire l'esprit faux dont meurent les peuples en décadence. Il est contraire, dans la plupart de ses dispositions, au droit naturel, à la vraie justice, à la morale. Protège-t-il la liberté individuelle. Voyez la condition faite aux femmes, aux aliénés, aux interdits ; pensez aux actes de l'état civil, qui ont pour but de nous soumettre à l'impôt, au service militaire, etc. Organise-t-il la famille en rendant le mariage si compliqué et si difficile, en autorisant le divorce, en restreignant la liberté de tester, etc ? Il attribue à la propriété un caractère absolu qu'elle ne doit pas avoir en bonne doctrine, et cependant il lui impose des restrictions arbitraires. Ainsi de suite, car M. Zablet renonce à dresser la liste complète des défauts du Code civil.

H. DEPASSE. — **Le Conseil supérieur du travail** (n° 12. p. 390, 362). — M. Depasse signale avec plaisir une réforme qu'il réclame depuis 1895 : le Conseil supérieur du travail devient électif. Il regrette que ni l'Institut, ni les grandes écoles, ni le Conservatoire des Arts et Métiers, n'y aient pas reçu quelques places, qu'on eût pu sans préjudice enlever aux sénateurs et députés dont la présence étonne.

FÉLIX MOREAU,
Professeur à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix-Marseille.

VARIÉTÉS

La fête du travail aux Etats-Unis (1)

Trente-six Etats de l'Union ont fait de la fête du travail une fête légale, d'un caractère national. Dans cette initiative, qu'aucun autre pays n'a encore imitée, il y a comme une reconnaissance des droits et de la dignité du travail, le terme de l'évolution réalisée dans la condition des travailleurs. L'établissement de cette règle n'eût point été possible sans la force morale qui est résultée de l'universalité du suffrage et du développement des institutions démocratiques ; le mouvement a été, de plus, secondé par les progrès de la civilisation et de l'industrie en général.

Dans ceux des Etats qui ont agi ainsi, des groupes organisés de travailleurs avaient créé dans l'opinion publique un courant d'idées favorable à la mesure. Dans ceux où une date n'a pas encore été déterminée pour la célébration de la nouvelle fête l'attente ne sera point longue sans doute : aucune opposition sérieuse n'a été faite au principe même par les législatures qui ont jusqu'ici refusé de promulguer d'autres lois relatives aux intérêts des travailleurs...

Les Trades-Unions qui aidèrent ainsi la promulgation de ces lois sur le travail ont obtenu aussi par leur influence la *fête de septembre* ; toutes les grandes organisations du travail aux Etats-Unis ont contribué à ce résultat. L'agitation commença à New-York en 1882 : au mois de septembre, l'Ordre des Chevaliers du travail, fondé en 1869, se réunit en Assemblée générale à New-York City. Une organisation indépendante, l'Union centrale du travail de New-York, dont beaucoup de membres étaient affiliés aux Chevaliers, choisit pour sa manifestation annuelle la date du 5 septembre, à laquelle les Chevaliers seraient en session. Elle pria l'assemblée générale de l'Ordre de passer en revue sa « parade » de la Grand-halte à Union-Square ; ce qui fut accepté. Or, comme les divers groupes défilaient, Robert Price, de Lonaconing, dit au vénérable chef général des Chevaliers du travail : « C'est bien là vraiment le jour du travail, oncle Dick ». L'événement fut plus tard connu sous le nom de « parade du jour du travail ». — En 1883, les groupements de New-York manifestèrent le premier lundi de septembre. En 1884, tandis que l'Union centrale du travail discutait la date de sa manifestation, Georges R. Lyold, un chevalier du travail, présenta une résolution désignant le premier lundi de septembre comme fête du travail. La résolution fut adoptée et des moyens furent en même temps pris pour assurer la promulgation d'une loi qui en fît un jour férié légal. La loi passa seulement dans l'Etat de New-York le 6 mai 1887.

Cependant, dans les autres Etats, les grands groupements du travail et les maisons locales faisaient cause commune avec l'Union centrale du travail et les Chevaliers du travail. L'Oregon fut le premier Etat à promulguer la loi, le 21 février 1887 ; New-York fut le premier à introduire un bill et le troisième à pro-

(1) Extrait d'un article publié par Mrs M. C. de Graffenried, sous le titre de *Labor day*, dans le *Bulletin of the department of labor*, n° 29, juillet 1900 (p. 873-876), et traduit par M. J. Delpech, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris.

mulguer une loi à ce sujet ; l'Etat de New-Jersey le deuxième. Les autres républiques et le district de Colombie adoptèrent la mesure à diverses dates (1)...

L'importance dela nouvelle législation est certaine : il n'existe pas, en effet, de meilleure mesure sociale pour faire avancer la civilisation que la part prise aux fêtes publiques par les classes populaies : il y eut un progrès, lorsqu'après les jeux du cirque et des arènes antiques, où des esclaves et des captifs étaient jetés aux bêtes sauvages, le serf le plus humble put, sous la féodalité, assister aux jeux du seigneur. Plus tard, au moyen-âge, le tenancier prit une part personnelle, comme auteur, aux divertissements donnés par le suzerain, et exclusivement réservés par lui aux paysans et aux classes laborieuses. Avec le système actuel du salariat, les travailleurs règlent leur fête en pleine indépendance, en dehors de toute intervention des patrons. Si l'évolution continue, le jour du travail, qui est maintenant établi par la loi, préparera la voie à la célébration d'une fête universelle du travail, procédant de l'entente et de l'union de toutes les classes de la société ; en effet, le cycle des changements n'est pas complet, ni le millenium social arrivé. Une fête du travail vraiment nationale doit englober toute la république puisque tous ses membres doivent, par leur travail, leur intelligence, leur vertu, leur influence et leurs services, contribuer à l'existence et au bien-être de la nation.

Le concours Rossi à la Faculté de droit de Paris

La Faculté de droit de l'Université de Paris, met au concours la question suivante :

Concours de 1902. — Législation civile

PRIX : 4,000 FRANCS.

Etude critique des dispositions de droit international privé contenues dans la nouvelle législation civile allemande.

Les mémoires, écrits en français ou en latin, devront être déposés au secrétariat de la Faculté, au plus tard le 28 FÉVRIER 1902.

Toute personne est admise à concourir. Chaque concurrent écrira en tête de son mémoire deux devises : l'une en français, l'autre en latin ; il reproduira les mêmes devises sur l'enveloppe cachetée d'un billet qui contiendra ses nom, prénoms et adresse.

Il pourra être accordé des *mentions honorables* aux mémoires qui auront le plus approché du prix.

Les noms des auteurs qui auront obtenu des *mentions* ne seront connus et publiés que sur leur demande.

(1) Ces dates sont données dans un tableau qui termine l'article de Mrs de Graffenried.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(OCTOBRE-NOVEMBRE 1900)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE

Décret du 19 octobre 1900 convoquant le Sénat et la Chambre des députés en *session extraordinaire* (*J. O.*, 27 octobre, p. 7069).

Convocation pour le 6 novembre.

RELATIONS INTERNATIONALES

Australie. — ARRÊTÉ du 1er octobre 1900 rattachant toute l'Australie à la circonscription du consulat de France à Sidney (*J. O.*, 13 octobre, p. 6723).

Mexique. — DÉCRET du 20 septembre 1900 portant promulgation de la convention signée à Mexico, le 10 avril 1899 entre la France et le Mexique pour la *protection réciproque de la propriété industrielle*, (*J. O.*, 4 octobre, p. 6541).

S'applique aux brevets d'invention, marques de fabrique, étiquettes, enseignes, noms de commerce et de fabrique raisons sociales, dessins et modèles de fabrique, noms des lieux et indications des provenances (art. 1er). — Le caractère de la marque est jugé d'après la loi d'origine (art. 3). — La fausse indication de provenance, si elle n'est pas prévue par la législation d'un des pays contractants, est assimilée à la falsification de marque (art. 5). — La sanction de la fausse indication de provenance consiste, soit dans la saisie à l'importation, soit dans la prohibition d'importation, soit dans les actions et moyens que les lois assurent et assureront au ministère public ou aux nationaux (art. 6). — L'art. 7 détermine les personnes qui peuvent agir.

Russie. — TÉLÉGRAMME de l'empereur de Russie au président de la République et réponse du président de la République à l'empereur de Russie (*J. O.*, 6 novembre, p. 7950).

Les deux télégrammes, échangés à l'occasion de l'inauguration du monument élevé au président Carnot à Lyon, parlent du « rapprochement intime, dans des buts essentiellement pacifiques, des deux pays amis et alliés ».

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. — QUESTIONS OUVRIÈRES.

Arrêtés du 17 octobre 1900 portant création de *conseils du travail* à Paris Lille, Sens, Lyon et Marseille (*J. O.*, 18 octobre, p. 6830).

Les arrêtés fixent le nombre des membres des sections de chaque conseil et leur mode de désignation (élections par les syndicats et les prudhommes).

Arrêtés du 18 octobre 1900 modifiant l'article 1er de l'arrêté du 11 août 1899, relatif à l'organisation du *service central du contrôle des sociétés d'assurances, contre les accidents du travail* (*J. O.*, 21 octobre, p. 6942).

Ce contrôle est placé sous l'autorité immédiate du directeur de l'assurance et de la prévoyance sociales, dont le décret détermine les attributions.

Arrêté du 10 octobre 1900 modifiant la composition du *comité consultatif des assurances et des accidents du travail* (*J. O.*, 24 octobre 1900, p. 6990).

Décret du 20 octobre 1900 fixant la composition du *comité consultatif des arts et manufactures* (*J. O.*, 31 octobre, p. 7198).

Décret du 29 octobre 1900 portant modification à la *composition du conseil supérieur du travail* (*J. O.*, 1er novembre, p. 7230).

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE. AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Décret du 11 octobre 1900 rendant exécutoire en Algérie le décret du 15 août 1900 qui a modifié la loi des finances du 26 janvier 1892 en ce qui concerne la *réforme des frais de justice* (*J. O.*, 18 octobre, p. 6830).

Décret du 13 novembre 1900 complétant le règlement d'administration publique du 12 décembre 1899, sur le *casier judiciaire* et la *réhabilitation de droit* (*J. O.*, 15 nov., p. 7569).

Les articles complétés sont les articles 1, 5, 6, 7, 9, 12 et 13.

Décret du 28 novembre 1900 instituant un *compte rendu sommaire des audiences* des cours d'appel et des tribunaux de première instance (*J. O.*, 30 novembre, p. 7881).

Un registre, tenu par les greffiers, doit mentionner, pour chaque audience, l'indication sommaire des arrêts ou jugements rendus, avec les noms des magistrats y ayant participé.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Rapport du ministre des colonies, sur la marche du *service de la relégation à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie* pendant l'année 1899 (*J. O.*, 15 novembre, p. 7580).

I. *Guyane française.* — L'effectif au 31 décembre 1899 était de 2.639 détenus (2.317 hommes ; 262 femmes). — Le prix de la ration est de 1,05. — Au 31 décembre, il y avait 124 relégués absents des établissements pénitentiaires. — Le plan de campagne des travaux de service de la relégation était assez chargé ; des progrès de jour en jour plus satisfaisants sont réalisés par la main d'œuvre de la relégation.

II. *Nouvelle-Calédonie.* — L'effectif au 31 décembre 1899 était de 2.832 détenus (2.514 hommes et 318 femmes). — Le nombre des décès s'est élevé en 1899 à 78, dont 67 hommes et 11 femmes. — Le nombre des punitions infligées s'est élevé à 3.773 ; celui des évasions à 50. — Partie de la main-d'œuvre y a été utilisée sur les centres industriels : il n'est pas actuellement une seule entreprise minière qui ne comprenne un certain nombre de détenus relégués.

AGRICULTURE

Circulaire du ministre de la guerre, en date du 27 novembre 1900, indiquant les mesures à prendre pour faciliter l'*accession des petits producteurs aux achats de blé par l'administration de la guerre* (*J. O.*, 29 novembre, p. 7869).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Algérie. — ARRÊTÉ du 6 novembre 1900 instituant une commission chargée d'étudier les réformes à apporter au *régime de la justice indigène* dans les colonies et les pays de protectorats autres que la Tunisie et désignant les membres, composant cette commission (*J. O.*, 7 novembre, p. 7372.

DÉCRET du 9 novembre 1900 prorogeant jusqu'au 1er janvier 1902 le *privilège des banques coloniales* (*J. O.*, 15 novembre, p. 7567).

Banques de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion, de la Guyane et du Sénégal.

DÉCRET du 17 octobre faisant application à l'Algérie des dispositions de l'art. 3 de la loi du 29 juillet 1886 et du décret du 9 mai 1887 sur le *taux des droits de visite des fabriques et dépôts d'eaux minérales, eaux de seltz et eaux gazeuses* (*J. O.*, 1er nov., p. 7229).

Guyane. — DÉCRET du 19 novembre 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant certaines dispositions des décrets des 3 octobre 1800 et 16 décembre 1896, concernant l'*organisation judiciaire* de la Guyane (*J. O.*, 24 nov., p. 7784).

Dispositions diverses sur le personnel judiciaire en Guyane et dont la plus importante consiste à permettre au juge-président du tribunal de 1re instance de St-Laurent-de-Maroni de déléguer à l'instruction d'une façon permanente l'un des deux juges-suppléants du tribunal de Cayenne.

Indo-Chine. — Décret du 19 novembre, précédé d'un rapport du ministre des colonies, rendant applicable à l'Indo-Chine : 1° l'art. 1er de la loi du 27 décembre 1890, complétant l'art. 1780 du Code civil, relatif au *contrat de louage* ; 2° la loi du 5 mars 1895 rendant applicable aux étrangers en matière commerciale l'article 166 du Code de procédure civile relatif à la *cautio judicatum solvi* ; 3° la loi du 14 février 1900 portant modification de l'article 1094 du Code civil et relatif aux *dispositions entre époux* (*J. O.*, 17 novembre, p. 7634).

Nouvelle-Calédonie. — Décret du 22 novembre 1900 approuvant les délibérations du Conseil général de la Nouvelle-Calédonie qui a fixé l'assiette, le tarif et les règles de perception d'un *impôt de capitation sur les indigènes du sexe masculin* (*J. O.*, 24 novembre, p. 7784).

Lorsque l'indigène réside dans une tribu, il doit payer l'impôt au chef de la tribu, lequel est responsable du montant total des taxes dues par les adultes mâles de sa tribu. — Les tribus peuvent être autorisées à s'acquitter en coprah ou par des prestations.

La taxe n'est pas applicable aux travailleurs importés (Néo-Hébridais, Tonkinois, Annamites, Javanais, Japonais).

Sénégal. — Décret du 1er octobre 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant prorogation du conseil général du Sénégal (*J. O.*, 19 novembre, p. 7404).

Décision motivée par l'état sanitaire de la colonie.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 10 octobre 1900 modifiant les décrets du 6 juin 1897 et du 1er août 1899, suivi d'un arrêté du même jour, portant réorganisation de l'*administration centrale du ministère du commerce et de l'industrie* (*J. O.*, 11 octobre, p. 6675).

Indépendamment du cabinet et de la division du personnel et de la comptabilité, l'administration centrale du commerce et de l'industrie comprend quatre directions : enseignement technique, assurance et prévoyance sociales, travail, commerce et industrie.

Décret du 6 octobre 1900, précédé d'un rapport du ministre des colonies, portant modification au décret du 6 avril 1900 sur l'organisation du *personnel des bureaux des secrétariats généraux des colonies* (*J. O.*, 14 octobre, p. 6751).

Les fonctionnaires des anciennes directions de l'intérieur qui, en vertu de l'art. 7 du décret du 11 octobre 1862, jouissaient du droit d'opter en faveur du régime de la loi du 5 août 1879 et qui ont usé de cette faculté d'option dans le délai imparti par le décret du 26 janvier 1896, seront retraités conformément à la loi du 5 août 1879.

Circulaire du 5 novembre 1900 du président du conseil aux préfets relative aux *passeports pour la Russie* (*J. O.*, 9 novembre, p. 7404).

Le passeport est indispensable pour pénétrer en Russie ; de plus, les autorités placées aux frontières de ce pays n'acceptent que le passeport visé par un consulat russe.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE.

Décret du 6 octobre 1900 indiquant les conditions auxquelles peut avoir lieu l'*admission temporaire des thés et déchets de thés destinés à la fabrication de la caféine* (*J. O.*, 17 octobre, p, 6797).

Décret du 16 novembre 1900 portant modification à la *répartition des crédits d'inscription des pensions civiles* arrêtée par les décrets des 1er mars et 25 juillet 1900 (*J. O.*, 20 novembre, p. 7702).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 19 septembre 1900, fixant la limite d'âge des *officiers d'administration du service de santé* (*J. O.*, 3 octobre, p. 6526).

Circulaire du ministre de la guerre, en date du 1er octobre 1900, relative au *mariage des officiers* (*J. O.*, 4 octobre, p. 6543).

Cette circulaire abroge l'arrêté ministériel du 17 décembre 1843 exigeant de la future un

revenu non viager de 1.200 fr. et toutes les circulaires et décisions ministérielles postérieures se rapportant à cette prescription.

L'autorisation du mariage est accordée par les gouverneurs militaires et généraux commandant la région du territoire où les officiers sont stationnés. Toute demande d'autorisation écartée doit être transmise au ministre.

La circulaire indique les pièces qui doivent accompagner toute demande d'autorisation.

L'autorisation n'est valable que pendant six mois.

Décret du 2 octobre 1900, précédé d'un rapport et suivi d'un arrêté et d'une instruction du ministre de la marine en date du 3 octobre, concernant le *personnel ouvrier des arsenaux et établissements de la marine* (*J. O.*, 4 octobre, p, 6544).

Le décret fixe les salaires attribués au personnel ouvrier (salaire minimum ou primes à la capacité et à l'ancienneté). L'instruction établit une procédure à suivre pour l'avancement (de droit ou facultatif).

Décret du 3 octobre 1900, précédé d'un rapport du ministre de la guerre, portant modification au décret du 9 janvier 1900 relatif à l'établissement des *tableaux d'avancement et de concours*. — Circulaire relative aux mesures transitoires prises par l'établissement des tableaux d'avancement et de concours de 1900 (*J. O.*, 10 octobre, p. 6657).

Le ministre, seul responsable de tout ce qui touche à l'armée, examinera désormais les propositions qui lui seront soumises par les commissions de classement et prononcera en dernier ressort. — Les officiers classés et non promus seront de nouveau discutés lors de la réunion de l'année suivante.

Circulaire du ministre de la marine, en date du 9 octobre, décidant l'application aux troupes de la marine de la circulaire (guerre) du 1er octobre relative au *mariage des officiers* (*J. O.*, 10 octobre, p. 6660).

Décret du 9 octobre 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine portant : 1° organisation de l'*inspection générale permanente des troupes ;* 2° organisation de l'*inspection générale permanente du matériel et des services techniques de l'artillerie de marine* (*J. O.*, 11 octobre, p. 6681).

Décret du 24 octobre 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine portant modification au décret du 5 décembre 1899 sur la *réorganisation de l'école supérieure de la marine* (*J. O.*. 30 octobre, p. 7168).

Il n'est exigé aucun examen d'admission à l'Ecole. Les officiers élèves sont désignés sur leur demande approuvée par les commandants en chef et autres, ayant qualité pour noter en dernier ressort et après un classement établi par la commission de classement pour l'avancement des officiers de marine.

Circulaire du ministre de la guerre, en date du 7 novembre 1900, relative au *mariage des sous-officiers* (*J. O.*, 9 novembre, p. 7403).

La circulaire abroge les 2e et 3e alinéas du § 2 de la circulaire ministérielle du 23 août 1888, relatifs à l'apport dotal des personnes demandées en mariage par les sous-officiers engagés.

C'est le conseil d'administration du corps auxquels ils appartiennent qui donne la permission de se marier aux sous-officiers. En cas de refus, les motifs sont indiqués au gouverneur militaire ou au commandant de corps d'armée qui statue.

Circulaire du 10 novembre 1900 du ministre de la guerre relative à la *publication d'ordres du jour par les officiers généraux et les chefs de corps* (*J. O.*, 12 nov. p. 7505).

Rappel de la circulaire du 12 janvier 1819 interdisant la publication d'ordres du jour dans lesquels les officiers généraux entretiennent leurs troupes de mesures qui leur sont propres, et de nature à infirmer plus ou moins directement le respect dû aux actes de l'autorité.

Circulaire du 12 novembre 1900 du ministre de la guerre relative aux officiers généraux susceptibles de commander *une division* (*J. O.*, 13 novembre, p. 7520).

Tout officier général susceptible de commander une division doit, en principe, connaître les trois armes.

Circulaire du ministre de la guerre en date du 14 novembre 1900 relative à l'*instruction des enfants de troupe* (*J. O.*, 15 novembre, p. 4577).

Décret du 14 novembre 1900 sur les assimilations judiciaires devant les *conseils de guerre de la marine* (*J. O.*, 18 novembre, p. 7647).

Décret du 19 novembre 1090, précédé d'un rapport du ministre des colonies, modifiant l'art. 3 du décret du 8 juillet 1897 relatif à l'*organisation du régiment de tirailleurs malgaches* (*J. O.*, 21 nov., p. 7721).

Circulaire du 22 novembre 1700 appliquant aux troupes de la marine la circulaire du ministre de la guerre du 7 novembre relative au *mariage des sous-officiers* (*J. O.*, 23 novembre, p. 7760).

Décision du 23 novembre 1900 précédée d'un rapport du ministre de la marine, admettant les capitaines d'artillerie et d'infanterie de marine à prendre part *au concours d'inspecteur adjoint et subsidiairement de contrôleur adjoint* (*J. O.*, 25 novembre, p. 7802).

Décret du 28 novembre 1900, précédé d'un rapport du ministre de la marine, portant une nouvelle *répartition des services de l'administration centrale de la marine* (*J. O.*, 29 novembre, p. 7869).

L'inspecteur général des travaux maritimes au ministère de la marine réunit la direction du service des travaux hydrauliques et des bâtiments civils.

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Rapport du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, sur les opérations faites en vertu de la loi du 20 juin 1885, jusqu'au 31 décembre 1899, en ce qui concerne les *établissements d'enseignement primaire* (*J. O.*, 11 novembre, p. 7442).

Les subventions accordées étaient, d'après la situation de l'année 1898, de 4.445.550 fr. 14. Mais, par suite des réductions opérées en 1899 et justifiées, soit par l'abaissement du taux de l'intérêt des emprunts, soit à cause de la reprise par l'Etat de sa part proportionnelle dans les économies réalisées sur un certain nombre d'entreprises, cette annuité a été ramenée à 4.407.016 fr. 26, représentant un capital de 74.739.989 fr. 25.

Pour les *écoles primaires*, les engagements pris en 1899 se sont élevés à 6.066.330 fr.; à la date du 31 décembre 1899, les engagements pris par l'Etat sont de 29.636.145 fr.

La dépense prévue a été de 76.378.154 fr.; la dépense sèche de 65.137.703. La part contributive de l'Etat a été de 45 0/0 par rapport à la dépense légale et de 38.8 0/0 par rapport à la dépense réelle.

Pour les *écoles normales*, aucune subvention n'a été allouée en 1899. Au 31 décembre 1898, les subsides de l'Etat étaient ramenées à 138.115 fr. et la dépense à 314.276 fr.

Les subventions en capital allouées conformément à la loi du 20 juin 1885 s'élèvent, au 31 décembre 1899, à 29.774.260 fr. et le total des paiements est de 18.730.525 fr.

Un tableau annexé au rapport fait connaître la répartition par département des subventions : le nombre, la catégorie et l'importance des établissements dont la construction et l'agrandissement ont été approuvés.

Décret du 14 novembre 1900 complétant le décret du 18 juillet 1899 qui a modifié le *régime de l'école française d'Athènes* (*J. O.*, 16 novembre, p. 7602).

Oblige les élèves à remettre à la fin de leur première année, un rapport sur les recherches ou quelques articles sur des points d'érudition étudiés par eux.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Circulaire du ministre du commerce, en date du 26 novembre 1900, relative aux *travaux de secours en cas de chômage* (*J. O.*, 30 novembre, p. 7883).

La circulaire rappelle les conclusions adoptées par le Conseil supérieur du travail, relativement aux travaux de secours : travaux d'utilité générale non urgents, durée déterminée de domicile dans la commune, préférence du travail à la tâche, périodes alternatives de travail de trois, quatre ou six jours, etc.

SANTÉ PUBLIQUE

Décret du 23 septembre 1900, fixant les *ports* où peuvent pénétrer en France et en Algérie les navires provenant des *localités contaminées de peste* (*J. O.*, 3 octobre, p. 6525).

Rapport adressé au ministre du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes sur le *mouvement de la population en France pendant l'année 1899* (*J. O.*, 29 novembre, p. 7870).

L'excédent des naissances sur les décès (31.321) ne représente que 0,9 pour 100 du chiffre de

la population légale ; le rapport peu satisfaisant est cependant supérieur à la proportion moyenne calculée pour la période décennale 1889-1898.

Les mariages (295.752) ont été plus nombreuses et les divorces (7.179) moins nombreux qu'en 1898. — L'ensemble des naissances (847.657 : 432.330 garçons et 415.297 filles) représente 2.3 p. 100 de la population légale. Il y a eu 772.657 enfants légitimes et 74.970 enfants naturels. — En 1899, les décès ont atteint les chiffres de 421.782 pour les hommes et de 394.451 pour les femmes ; le chiffre total est supérieur de 6.160 unités à celui constaté en 1838.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Bosnie-Herzégovine. — Décret du 22 novembre 1900 autorisant l'*échange des lettres contenant des valeurs déclarées* entre la France et la (*J. O.*, 25 novembre p. 7801).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé le 14 octobre 1900 par M. le procureur général à l'*audience solennelle de la Cour des Comptes* (*J. O*., 18 octobre, p. 6839).

Le discours passe en revue chacune des comptabilités soumises au contrôle de la Cour des comptes et compare les années qui ont suivi la chute du Second Empire aux années actuelles au point du vue de l'étendue des charges de la Cour.

Discours prononcé le 16 octobre 1900 à l'*audience solennelle de rentrée de la cour de Cassation* par M. le premier président Ballot-Beaupré et par M. le procureur général Laferrière ; — *de la Cour de Paris* par M. l'avocat général Duboin (*J. O.*, 20 octobre, p. 6902).

Discours prononcés le 25 octobre 1900 à la *séance publique annuelle des cinq Académies* par M. Normand, de l'Académie des Beaux-Arts, M. Poincaré, délégué de l'Académie des sciences, E. Pottier, délégué de l'Académie des inscriptions et belles-lettres, Levasseur, délégué de l'Académie des Sciences morales et politiques ; Henri de Bornier, délégué de l'Académie française (*J. O.*, 26, 27, 28 octobre, p. 7056, 7089, 7122).

Discours prononcé le 28 octobre 1900 par M. *Waldeck-Rousseau*, président du conseil, au banquet offert par la municipalité à l'occasion de la pose de la première pierre des nouvelles casernes de Toulouse (*J. O.*, 31 octobre, p. 7204).

Discours renfermant le programme politique du cabinet (réforme des droits de succession, loi sur les boissons, loi sur les associations, organisation des caisses de retraites ouvrières).

Discours prononcé le 1er novembre 1900 par le *général André*, ministre de la guerre, à l'inauguration du monument élevé à Brest à la mémoire des soldats et marins bretons morts pour la patrie (*J. O.*, 2 et 3 novembre, p. 7262).

Discours prononcés à Lyon le 4 novembre 1900 à l'inauguration du monument élevé au président Carnot, par le *président de la République*, par M. *Waldeck-Rousseau*, président du Conseil, ministre de l'intérieur et par M. *Millerand*, ministre du commerce (*J. O.*, 6 nov., p. 7350).

Le discours de M. Millerand renferme des renseignements sur l'Ecole de la Martinière de Lyon.

Discours prononcé par *M. Normand*, président de l'Académie, à la séance publique annuelle de l'*Académie des Beaux-Arts* (*J. O.*, 12 novembre, p, 751).

Discours prononcé le 10 novembre 1900 par M. *M. Larroumet* à l'*Académie des Beaux-Arts* (*J. O.*, 13 novembre, p. 7527).

Notice sur la vie et les travaux de M. le Comte Henri Delaborde, qui renferme des renseignements intéressants sur l'histoire administrative des beaux-arts au cours de ce siècle.

Discours prononcé le 14 novembre 1900 par M. le premier président Labeyrie à *l'audience solennelle de la Cour des comptes* (*J. O.*, 18 novembre, p. 7653).

Discours prononcé le 16 novembre 1900 à la séance publique annuelle de l'*Académie des inscriptions et belles lettres* par M. le comte de Lasteyrie, M. H. Wallon et M. Dieulafoy (*J. O.*, 18 novembre, p. 7663).

Le discours de M. Wallon est consacré à la vie et aux travaux de M. E. Le Blant.

Rapport sur les *prix de vertu* lu à l'*Académie française* le 23 novembre 1900, par M. Jules Lemaître (*J. O.*, 24 novembre, p, 7789).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

(NOVEMBRE 1900)

SÉNAT

Projets et propositions de loi.

Police sanitaire des animaux. — Prise en considération de la proposition de loi tendant à compléter l'article 46 de la loi du 21 juin 1898, relative à la — Séance du 8 novembre 1900 (*J. O.*, 9 novembre, p. 832).

Renouvellement triennal des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement. — Prise en considération d'une proposition de loi relative au — Séance du 8 novembre 1900 (*J. O.*, 9 novembre, p. 832).

Femme avocat. — 1re délibération sur la propostion de loi adoptée par la Chambre des députés, ayant pour objet de permettre aux femmes munies du diplôme de licencié en droit de prêter le serment d'avocat et d'exercer cette profession — Séance du 13 novembre 1900 (*J. O.*, 14 novembre, p. 835).

Instruction criminelle. — 1re délibération sur la proposition de loi portant modification de l'article 339 du Code d' — Séance du 13 novembre 1900 (*J. O.*, 14 novembre, p. 811).

Justice militaire. — 2e délibération sur la proposition de loi de M. Victor Leydet, relative à l'application des circonstances atténuantes aux articles 221, 222 et 223 du Code de — Séance du 16 novembre 1900 (*J. O.*, 17 novembre, p. 846).

Patentes. — 1re délibération sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à la contribution des — Séance du 22 novembre 1900 (*J. O.*, 23 novembre 1900, p. 853).

Amnistie. — 1re délibération sur la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, relative à l' — Séance du 28 novembre 1900 (*J. O.*, 24 novembre, p. 868).

Récompenses à décerner à l'occasion de l'Exposition de 1900.—1re délibération sur le projet de loi, adopté par la Chambre des députés, relatif à un supplément de — Séance du 27 novembre 1900 (*J. O.*, 28 novembre, p. 881).

Incompatibilité appliquée aux médecins de l'Assistance publique.— Discussion sur la prise en considération de la proposition de loi de M. Combes, ayant pour objet de modifier l'article 10 de la loi du 10 août 1871, en ce qui concerne l' — Séance du 27 novembre (*J. O.*, 28 novembre, p. 884).

Franchise postale en faveur de l'armée. — Adoption d'un projet de loi relatif à la — Séance du 27 novembre 1900 (*J. O.*, 28 novembre, p. 884).

Infanticide. — Suite de la 2e délibération sur la proposition de loi relative à l' — Séance du 27 novembre 1900 (*J. O.*, 28 novembre, p. 885).

Rôles des licences municipales. — 1re délibération et adoption du projet de loi adopté par la Chambre des députés tendant à exempter du timbre les — Séance du 30 novembre (*J. O.*, 1er décembre, p. 889).

Dispense des membres de l'enseignement public de l'une des trois périodes de 28 jours. — Adoption après urgence de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, ayant pour objet la — Séance du 30 novembre 1900 (*J. O.*, 1er décembre, p. 890).

Interpellations et questions. — Résolutions.

Livrets des Caisses d'épargne.— Question par M. Bodinier au ministre du commerce sur la réduction à 1.500 fr. des — Séance du 27 novembre 1900 (*J.O.*, 28 novembre, p. 882).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi.

Familles nécessiteuses de soldats dispensés. — Adoption après urgence d'une proposition de loi tendant à accorder une indemnité de 1 fr. par jour aux — en vertu des articles 21 et 22 de la loi du 15 juillet 1889. Séance du 12 novembre 1900 (*J. O.*, 13 novembre, p. 2015).

Congés aux soutiens de famille. — Adoption après urgence d'une proposition de loi portant addition à l'article 22 de la loi du 15 juillet 1889 pour accorder des — Séance du 12 novembre 1900 (*J. O.*, 13 novembre, p. 2016).

Budget spécial pour l'Algérie. — Adoption après déclaration d'urgence : 1° du projet de loi ; 2° de la proposition de loi de M. Morinaud et de plusieurs de ses collègues portant création d'un — Séance du 12 novembre 1900 (*J. O.*, 13 novembre, p. 2031).

Budget général de l'exercice 1901.— Discussion du projet de loi portant fixation du — Discussion générale. Séances des 12 et 15 novembre 1900 (*J. O.*, 13 novembre, p. 2032; 16 novembre, p. 2065).

Affaires étrangères. — Séances des 20 et 22 novembre 1900 (*J. O.*, 21 novembre, p. 2171, 23 novembre, p. 2203).

Agriculture. — Séances des 29 et 30 novembre 1900 (*J. O.*, 30 novembre, p. 2351 ; 1er décembre, p. 2386).

Colonies. — Séances des 27 et 29 novembre 1900 (*J. O.*, 28 novembre, p. 2309; 30 novembre, p. 2343).

Instruction publique. — Séance du 14 novembre 1900 (*J. O.*, 15 novembre, p. 1810).

Intérieur. — Séance du 20 novembre 1900 (*J. O.*, 21 novembre, p. 2241).

Service pénitentiaire. — Séance du 26 novembre 1900 (*J. O.*, 27 novembre 1900, p. 2275).

Régime fiscal des successions. — Séances des 16 et 26 novembre 1900 (*J. O.*, 17 novembre, p. 2101 ; 20 novembre, p. 2139).

Interpellations et questions. — Résolutions.

Politique générale du gouvernement. — Interpellation de M. Vazeille sur la — Séances des 6 et 8 novembre 1900 (*J. O.*, 6 et 9 novembre, p. 1959, 1979).

Catastrophe d'Aniche. — Question de M. Basly au ministre des travaux publics sur la — Séance du 30 novembre (*J. O.*, 31 novembre, p. 2383).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

L. Duguit. — L'Etat. — Paris, 1901, Fontemoing, 623 p.

La *Bibliothèque de l'histoire du droit et des institutions* qui compte de si excellents livres vient de s'enrichir d'un volume dû à la plume de M. Duguit, professeur à la Faculté de droit de Bordeaux, qui tranche très brusquement avec le caractère des ouvrages de droit auxquels nous sommes habitués en France. Situation juridique subjective, acte juridique, condition d'un pouvoir objectif, devoir objectif et pouvoir objectif des gouvernements, législation normative et législation constructive, ces expressions seules nous indiquent que les doctrines allemandes ont exercé leur influence sur le jeune professeur. C'est une œuvre considérable sur laquelle nous publierons bientôt un compte rendu développé. Mais nous avons voulu attirer immédiatement l'attention du monde juridique sur ces *Etudes de droit public* qui doivent avoir deux volumes.

J. Bryce. — La République américaine avec une préface de M. E. Chavegrin. Tome I Paris, Giard et Brière, 1900, XVIII-642 p.

Le public français va enfin avoir à sa disposition l'œuvre la plus considérable qui ait été publiée sur les Etats-Unis depuis l'apparition de *La Démocratie en Amérique*.

M. J. Bryce, ancien professeur à Oxford, ancien ministre, membre de la Chambre des communes, est déjà connu en France pour son œuvre capitale sur le Saint Empire romain. La traduction de son livre sur la *République américaine* était particulièrement nécessaire pour bien faire connaître en France une constitution et des mœurs politiques sur lesquelles on se fait dans le grand public des idées assez fausses. Nous ne pouvons donc qu'applaudir à l'initiative des directeurs de la Bibliothèque internationale de droit public qui réalisent un vœu exprimé depuis longtemps dans cette *Revue*.

G. Jellineck. — Das Recht des modernen Staates. 1er volume, Théorie générale de l'Etat, Berlin, 1900, Haering, XXIX-726 p.

M. Jellineck, qui tient une place si importante parmi les jurisconsultes qui s'occupent de droit public, entreprend de publier sous le titre de : *Le droit de l'Etat moderne*, une théorie générale de l'Etat et du droit public moderne. Le premier volume est consacré à la théorie générale de l'Etat. M. Jellineck étudie d'abord le domaine de la théorie générale de l'Etat, sa méthode, son histoire, sa place dans l'ensemble des sciences. Abordant ensuite le sujet en lui-même, il a étudié les principaux aspects dans une série de chapitres du plus haut intérêt.

Nous voulons espérer que la *Bibliothèque internationale de droit public* fera rentrer cet ouvrage capital dans la liste de ceux dont elle offre la traduction au public français.

Georges Weil. — Histoire du parti républicain en France de 1814 à 1870. Paris, 1900, Alcan, 552 p., 10 fr.

L'auteur annonce dans son avant-propos qu'il a dans son livre mené de front l'étude des faits, celle des idées et celle des hommes. L'histoire du parti républicain n'avait pas encore été faite. Elle ne sera complète que lorsqu'on aura ajouté à celle-ci qui ne va que jusqu'en 1870 la période dans laquelle le parti républicain a cessé d'être un parti d'opposition pour devenir un parti de gouvernement et dans laquelle Gambetta a joué un si grand rôle. L'*Histoire du parti républicain* est le complément indispensable de toutes les histoires générales.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE QUATORZIÈME VOLUME

I. — ARTICLES DE FOND

Pages

ARTUR (E.). — Séparation des pouvoirs et des fonctions (3e, 4e et 5e articles) 34-64,236-280,436-505

BARCKHAUSEN (H.). — Montesquieu et les « Considérations sur la grandeur des Romains ». 18-33

DUPRIEZ (L.). — La représentation proportionnelle en Belgique . 385-435

MOREAU (F.). — La question finlandaise 193-225

POSADA (A.). — La doctrine des personnes sociales d'après des publications récentes 65-95

REHM (H.). — Les tribunaux militaires en Allemagne (trad. A. MESTRE). 226-235

ROUSSEL (C.). — De l'indemnité des conseils généraux. . . . 5-17

II. — CHRONIQUES

Chronique fiscale et financière (Les budgets de 1899 et de 1900) (A. WAHL) 96-119

— (La situation fiscale des associations et des congrégations) (A. WAHL) 506-527

Chronique judiciaire (La Haute-Cour de justice en 1899. — Appendice : Texte des arrêts de la Haute-Cour). 281-310

Chroniques politiques :

— Espagne (A. POSADA). 120-134

— France (ZÉDYX) 528-553

— Italie (D. ZANICHELLI). 311-331

— Pays-Bas (H. VERKOUTEREN). 135-145

III. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS

BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif (J. APPLETON). 554-557

CAHUZAC. — Essai sur les institutions et le droit malgaches (A. GIRAULT) 146-149

CRUCHAGA. — Nociones de derecho international : Notions de droit international (A. DE LAPRADELLE) 346-347

HAURIOU. — Précis de droit public et administratif (F. MOREAU). 557-561

PILLET. — Recherches sur les droits fondamentaux des Etats (LE FUR). 150-154

Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale (I. LAMEIRE) 154-155
VALRAND. — Misère et charité en Provence au XVIIIe siècle (H. DONIOL). 332-335
WALKER. — A history of the law of the nations : Histoire du droit international (A. DE LAPRADELLE) 336-346

IV. — REVUE DES PÉRIODIQUES.

Périodiques belges.

— Revue de Belgique ; Revue de l'Université de Bruxelles (P. ERRERA). 348-354

Périodiques français.

— La Révolution française (L. GRIMAUD). 156-158,355-357
— Revue bleue (F. MOREAU). 562-565
— Revue de Paris (F. MOREAU) 357-364

Périodiques italiens.

— Archivio giuridico 166-168
— Filangieri 169-171
— Giornale degli economisti 162-164
— Giurisprudenza italiana. 165-166
— Nuova antologia 158-160
— Rassegna nazionale 172-174
— Rivista internazionale 160-162
— Rivista scientifica del diritto 168-169

V. — VARIÉTÉS

Les arrêts de la Haute-Cour de justice. 294-310
Le congrès international de droit comparé. 365-367
Les discours de rentrée en 1898-1899. 175-176
Le droit du crieur et le prix marqué des journaux. 367-375
La fête du travail aux Etats-Unis. 566-567
La justice civile et commerciale en 1897 176
Le concours Rossi à la Faculté de droit de Paris en 1902 568

VI. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

Agriculture, droit rural, législation forestière. 181,569
Assistance publique et institutions de prévoyance 184,381,572
Commerce et législation commerciale. Navigation 180,376
Discours officiels. 185,382,575
Droit administratif général. 181,379,570
Droit criminel et régime pénitentiaire 181,569
Industrie et législation industrielle. Questions ouvrières 180,568
Instruction publique et beaux-arts 184,381,572

Législation et organisation financières. — Régime douanier. — Régime monétaire. 182,379,570
Législation et organisation militaires 182,380,571
Législation extra-continentale (Algérie, colonies, protectorats) . . 181,377,569
Organisation constitutionnelle et parlementaire. — Elections et législation électorale. — Questions politiques. 179,568
Postes et télégraphes. 185,382,573
Procédure civile. — Organisation judiciaire. — Auxiliaires de la justice. 180,569
Relations internationales 179,376,568
Santé publique. 184,572

VII. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Sénat.

— Interpellations et questions.— Résolutions. 188,573
— Projets et propositions de loi 187,573

Chambre des députés.

— Interpellations et questions. — Résolutions. 190,574
— Projets et propositions de loi 189,574

VIII. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Annales de l'Institut international de sociologie, t. VI 384
ASHLEY. — Histoire des doctrines économiques de l'Angleterre, t. II. 384
BASTABLE. — La théorie du commerce international. 384
BRYCE. — La République américaine, t. I. 576
DUGUIT. — L'Etat. Le droit objectif et la loi positive. 576
GINER Y A CALDERON. — Resumen de filosofia del derecho, t. I. 384
HISATSUMA FURUYA. — Système représentatif au Japon. . . . 192
JELLINECK. — Das Recht des modernen Staates. 576
KAUTSKY. — La question agraire 384
LABAND. — Le droit public de l'empire allemand, t. I. 192
MAISONABE. — La doctrine socialiste 384
MORELLI. — Il re 192
Office du travail de Belgique : Les industries à domicile en Belgique. 384
RACIOPPI. — Il potero giudizario nel governo costituzionale . . 192
TANAKA. — La constitution de l'empire du Japon 192
TOMBARO. — Le incompatibilite parlamentari 192
WEIL. — Histoire du parti républicain en France de 1814 à 1870 . 576

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES DU QUATORZIÈME VOLUME

ACCORD COMMERCIAL ENTRE L'ITALIE ET LA FRANCE, p. 313.

ACCROISSEMENT (Droit d'), p. 506, 513.

ACTES D'ADMINISTRATION, p. 255, 529.

ACTES DE GESTION, p. 263, n. 2.

ACTES DE JURIDICTION, p. 252.

ACTIONS CONTRE L'ÉTAT, LES DÉPARTEMENTS ET LES COMMUNES, p. 461, 474.

AGENCES D'ÉMIGRATION, p. 492.

ALIGNEMENTS, p. 453.

AMENDEMENTS AU BUDGET, p. 101.

AMNISTIE, p. 530.

AMNISTIE EN ITALIE, p. 313.

AMORTISSEMENT (Pays-Bas), p. 139.

ARCHIVES DE LA BRÈDE. — V. Montesquieu.

ARMEMENT DE L'ARTILLERIE EN ITALIE, p. 329.

ARRÊTÉ DE DÉBET, p. 252, 255, 260, 268.

ARRÊTS DE LA HAUTE-COUR DE JUSTICE, p. 293.

ASSASSINS DU COMMANDEUR NOTARBARTOLO (Procès des), p. 326.

ASSEMBLÉES POLITIQUES. — V. Haute-Cour de justice.

ASSOCIATION (Droit d') en Italie, p. 168.

ASSOCIATIONS RELIGIEUSES, p. 513.

ASSOCIATIONS SANS BUT LUCRATIF (Transmissions de droits dans les), p. 507.

ASSOCIATIONS AUTORISÉES ET NON AUTORISÉES, p. 508, 509, 515.

ATTENTAT CONTRE LA SURETÉ DE L'ÉTAT (Notion de l'), p. 288.

ATTRIBUTIONS DES MINISTRES EN MATIÈRE CONTENTIEUSE, p. 257.

AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET AUXILIAIRES DE CES AUTORITÉS, p. 244, n. 1.

AUTORITÉS CONTENTIEUSES, p. 250.

BIÈRE : Réforme du droit de fabrication, p. 116.

BUDGETS DE 1899 ET DE 1900, p. 96. — V. Chronique financière.

BULLETIN DE VOTE BELGE (Facsimilé d'un), p. 431.

CADENAS POLITIQUE (Italie), p. 320.

CAHIERS de 1789, p. 157, 158.

CANDIDATS ÉLUS (Désignation des) dans les systèmes proportionalistes, p. 396.

CANDIDATURES (Régime des) en Belgique, p. 406.

CHEFS DE JURIDICTION MILITAIRE EN ALLEMAGNE, p. 228.

CHEMINS DE FER (Pays-Bas), p. 144.

CHOSE JUGÉE, p. 281. — V. Chronique judiciaire.

CHRONIQUES FISCALES ET FINANCIÈRES, par M. A. Wahl :

I. *Les budgets de* 1899 *et de* 1900. — 1. — Observations générales, p. 96. — 2. La dette publique de la France, p. 98. — 3. Un moyen d'éviter les augmentations de dépenses, p. 101. — 4. Sur le caractère juridique des douzièmes provisoires, p. 102. — 5. Une prolongation de la durée d'exécution de l'exercice et une dérogation à la nécessité de l'ordonnancement préalable des dépenses, p. 106. — 6. Le droit d'amendement du Sénat, p. 108. — 7. Rapports financiers des colonies avec la métropole, p. 108. — 8. Quelques modifications aux traitements et aux retraites des fonctionnaires, p. 109. — 9. Des mesures prises contre l'augmentation du nombre des fonctionnaires, p. 111. — 10. De la publicité sur les boîtes d'allumettes, p. 112. — 11. Les résultats du dernier dégrèvement de l'impôt foncier, p. 112. — 12. Atteintes à la fixité des évaluations cadastrales et au principe de la réimposition des dégrèvements, p. 112. — 13. Le régime des salins, salines, et marais salants, p. 114.

— 14. La population flottante au point de vue de l'impôt mobilier, p. 115. — 15. Réforme du droit de fabrication sur la bière, p. 115. — 16. Extension d'immunités en matière d'enregistrement et de timbre, p. 118. — 17. Dispositions destinées à réprimer la fraude en matière fiscale, p. 118. — De la foi due aux procès-verbaux des contributions indirectes et de l'octroi, p. 119.

II. *La situation fiscale des associations et des congrégations.* — 1. La loi du 28 décembre 1880 : Le droit d'accroissement, p. 506. Les transmissions de droits dans une association sans but lucratif, p. 507. La taxe de mainmorte, p. 508. Différence de traitement des associations autorisées et non autorisées, p. 508. — 2. Extension opérée par cette loi de l'impôt sur le revenu à toutes les associations sans but lucratif, autorisées ou non, p. 509. — 3. Résistance opposée à cette législation par les associations sans but lucratif, p. 69. La loi de 1884 et la taxe d'accroissement imposée, d'une manière inéluctable, aux congrégations, p. 510. Aggravation de cet impôt par les pratiques de la Régie, p. 510. — 4. Conversion opérée par la loi du 16 août 1895 du droit de mainmorte en une taxe annuelle sur les biens meubles et immeubles des associations, p. 511. — 5. Incohérence de la législation : garanties de l'action du Trésor, p. 512. Caractères essentiels de l'association religieuse, p. 513. Multiples questions non résolues touchant l'interprétation des lois sur le droit d'accroissement, p. 513. — 6. Détermination des personnes et des biens tenus du paiement des droits, p. 513. Nombre et effets des instances engagées, p. 514. — 7. Raisons de l'insuffisance des poursuites dirigées contre les associations non autorisées, p. 514. De l'assimilation faite par la Cour de Cassation, au point de vue de l'obligation au paiement des droits, entre les congrégations autorisées et les associations non autorisées, p. 515. — 8. Injustice du projet de loi de 1899 : inexactitude des présomptions établies, p. 516. Caractère imparfait ou illusoire de la responsabilité mise à la charge du propriétaire des immeubles, p. 518. — 9. Imperfections du projet : insuffisance de la taxation d'après les propriétés occupées par les congrégations, et de la solidarité édictée quant à ces charges à l'encontre du propriétaire, p. 519. — 10. Substitution au privilège établi par la loi de 1895 du privilège des frais de justice, p. 520. — 11. Avantages que présenterait l'application du droit commun aux associations, p. 520.

CHRONIQUE JUDICIAIRE, par M. J.-A. Roux. — I. De l'exception de chose jugée : arrêt de la Cour d'assises de la Seine, p. 281. — II. De la compétence de la Haute-Cour pour juger des simples complots contre la sûreté de l'Etat, p. 285.

CIRCONSCRIPTIONS ÉLECTORALES EN BELGIQUE, p. 393.

COLONIES. — Rapports financiers avec la métropole, p. 108.

COMITÉ DE SALUT PUBLIC : sa politique religieuse, p. 156.

COMMISSION DÉPARTEMENTALE, p. 8.

COMMUN DIVISEUR (Système du), p. 394. — V. Représentation proportionnelle en Belgique.

COMPÉTENCE DE LA HAUTE-COUR DE JUSTICE, p. 285.

COMPLOT CONTRE LA SURETÉ DE L'ETAT, p. 285.

COMPTABLES PUBLICS, p. 272.

CONFÉRENCE INTERNATIONALE POUR LA PAIX ET LE VATICAN, p. 135, 313.

CONDAMNATIONS PÉCUNIAIRES CONTRE L'ETAT, LES DÉPARTEMENTS ET LES COMMUNES, p. 270, n. 1.

CONGRÈS CATHOLIQUE DE BURGOS, p. 125.

CONFLIT (Jugement sur), p. 243.

CONGRÉGATIONS, p. 510, 515. — V. Chronique fiscale.

CONGRÈS INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ (31 juillet-4 août 1900), par M. Saripolos, p. 365.

CONQUÊTES. — V. Montesquieu.

CONSEIL D'ETAT (Compétence du) en matière de dettes de l'Etat, p. 446.

CONSEIL D'ETAT (Histoire de la compétence du), p. 278.

CONSEILS ADMINISTRATIFS, p. 244, n. 1.

CONSEILS GÉNÉRAUX. — V. Indemnité.

CONSEILS DE GUERRE EN ALLEMAGNE, p. 230.

CONSIDÉRATIONS SUR LA GRANDEUR DES ROMAINS (Editions des), p. 22.

CONTENTIEUX ADMINISTRATIF, pp. 240, 246, 447.

CONTRATS DE L'ETAT, p. 266.

COUR DE CASSATION, pp. 39, 43.

CRÉANCIERS DE L'ETAT, p. 461. V. Liquidation des dettes de l'Etat.

COUR DES PAIRS, p. 288.

CRÈTE (Question de), p. 549.

CULTE ISRAÉLITE, pp. 492, 501.

CULTE RÉVOLUTIONNAIRE, p. 156.

DÉCHÉANCE QUINQUENNALE, p. 439, 488.

DÉCISION PRÉALABLE DE L'AUTORITÉ ADMINISTRATIVE, p. 436.

DÉCISIONS MINISTÉRIELLES. V. Ministre-juge.

DÉGRÈVEMENT DE L'IMPOT FONCIER (Le résultat du dernier), p. 112. — V. Réimposition.

DÉLÉGATION DE POUVOIRS, p. 144.

DEMANDES D'INDEMNITÉ. — V. Actions contre l'Etat; Ministre-juge.

DÉNI DE JUSTICE, p. 279. — V. Ministre-juge.

DETTE PUBLIQUE DE LA FRANCE, p. 98.

DETTES DE L'ETAT. — V. Conseil d'Etat; Liquidation des dettes de l'Etat.

DIVISEUR ÉLECTORAL, p. 399, 412. — V. Représentation proportionnelle.

DOMAINE PUBLIC, p. 536.

DOUZIÈMES PROVISOIRES (Caractère juridique des), p. 102

DREYFUS (Affaire), p. 529, 532.

DROIT D'AMENDEMENT DU SÉNAT, p. 108.

DROITS FONDAMENTAUX DES ETATS (Recherches sur les — dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître), par A. Pillet. — Analyse par M. L. Le Fur, p. 150.

DROITS POLITIQUES ET PRIVÉS, p. 167.

DROITS SUBJECTIFS, p. 166.

DÉPOUILLEMENT DU SCRUTIN EN BELGIQUE, p. 409.

EGLISES RÉFORMÉES, p. 492.

EGYPTE (Question d'), p. 545.

ELECTIONS PARTIELLES DANS LES SYSTÈMES PROPORTIONNALISTES, p. 400.

ELECTIONS AUX CHAMBRES CONSULTATIVES D'AGRICULTURE, p. 490.

ÉLECTIONS DES CHAMBRES DE COMMERCE, p. 259, 275, 488.

ELECTIONS PARTIELLES ADMINISTRATIVES ITALIENNES, p. 321.

EMIGRATION (Indemnités dues aux émigrants par les agences d'), p. 492.

ENREGISTREMENT ET TIMBRE. — V. Immunités.

ESPAGNE (Chronique politique, 1899, par M. A. Posada). — I. *La crise des partis politiques*, p. 120. — Le parti libéral : ses dissidences, p. 120. — L'union conservatrice, p. 120. — Polavieja et Silvela, p. 121. — Les partis républicains, p. 123. — Essai de concentration démocratique, p. 123. — Castelar, p. 123. — Les socialistes, p. 123. — Le péril carliste, p. 123. — II. *Mouvement politique en dehors des partis*, p. 124. — La Ligue nationale des producteurs, p. 124. — Le Congrès catholique de Burgos, p. 125. — III. *Les Cortès et le Gouvernement*, p. 126. — Chute du parti libéral, p. 127. — Ministère Silvela, p. 127. — Les nouvelles Cortès, p. 128. — Crise partielle, p. 129. — IV. *L'œuvre économique du Gouvernement*, p. 129. — Liquidation de la guerre, p. 130. — Les budgets, p. 131. — V. *Mouvement législatif*, p. 132.

ETAT-PUISSANCE ET ETAT-PERSONNE (Distinction de l'), p. 555.

ETAT DE SIÈGE (Italie), p. 162.

ETAT DE SIÈGE (Pays-Bas), p. 138.

EVALUATIONS CADASTRALES, p. 112.

EXERCICE FINANCIER : PROLONGATION DE LA DURÉE D'EXÉCUTION, p. 106.

EXPULSION POUR CAUSE POLITIQUE (Pays-Bas), p. 143.

EXTRADITION (Pays-Bas) p. 139.

FASHODA (Affaire de), p. 541.

FONCTION ADMINISTRATIVE, p. 228, 500.

FONCTION JURIDICTIONNELLE A L'ÉPOQUE RÉVOLUTIONNAIRE, p. 238.

FONCTIONNAIRES (Mesures prises contre l'augmentation du nombre des) p. 111.

FONCTIONS ÉLECTIVES. — V. Gratuité.

FORMULE EXÉCUTOIRE, p. 57.

FRANCE (Chronique politique. Le ministère Charles Dupuy, 30 octobre 1898-juin 1899 par Zédyx. — I. *La politique intérieure*. — 1. Formation du ministère Charles Dupuy, p. 528. — Fin de la session extraordinaire de 1898. — Débats politiques : Interpellations Mirman et Rouanet sur la politique générale du nouveau cabinet, p. 529. — Vote d'une proposition de loi d'amnistie p. 530. — Validation et invalidation d'élections contestées, p. 530. — Interpellation Viviani, p. 531. — Interpellation de M. Drumont sur la révocation de M. Max Régis, maire d'Alger, p. 532. — 4. Affaire Dreyfus et questions connexes, p. 532. — 3. Session ordinaire de 1899, p. 536. — Constitution du bureau des deux Chambres, p. 536. — Questions et interpellations diverses, p. 536. — Crise présidentielle : Mort subite de M. Félix Faure : élection de M. Emile Loubet, p. 537. — Tentative insurrectionnelle de MM. Paul Déroulède et Marcel Habert, p. 538. — L'af-

faire d'Auteuil et ses conséquences politiques, p. 539. — La journée du grand prix de Paris. Chute du ministère Charles Dupuy, p. 540. — II. *La politique extérieure.* — Discussion du budget des affaires étrangères et revue de la situation politique, p. 541. — 1-3. Les « questions ouvertes » entre la France et l'Angleterre : Terre-Neuve, p. 542. Madagascar, p. 543. L'Egypte, p. 543. — 4. La paix hispano-américaine, p. 547. — 5. La proposition russe de limitation des armements, p. 547. — 6. Le protectorat catholique de la France en Orient, p. 549. — 7. La question crétoise, p. 549. — 8. L'affaire de Fachoda, p. 551.

FRAIS DE JUSTICE (Privilège des), p. 520.

FRAUDE EN MATIÈRE FISCALE (Répression de la), p. 118.

GARANTIE DES MEMBRES DU PARLEMENT PENDANT L'ÉTAT DE SIÈGE (Italie), p. 169.

GERICHTSHERR, p. 228.

GESTION ADMINISTRATIVE, p. 558.

GRATUITÉ DES FONCTIONS ÉLECTIVES, p. 5.

HAUTE COUR DE JUSTICE, p. 281. V. Chronique judiciaire.

HONDT (Système d'), p 395. — V. Représentation proportionnelle en Belgique.

HOVAS. V. Institutions et droit malgaches.

IMMUNITÉS EN MATIÈRE D'ENREGISTREMENT ET DE TIMBRE, p. 118.

IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE EN ITALIE, p. 322.

IMPOT MOBILIER. — V. Population flottante.

IMPOT SUR LE REVENU DES ASSOCIATIONS, p. 509.

IMPOTS INDIRECTS, p. 557.

INAMOVIBILITÉ DES JUGES, p. 38, 56.

INDEMNITÉ DES CONSEILS GÉNÉRAUX (De l'), par Ch. Roussel. — I. Du principe de la gratuité des fonctions électives, p. 5. — II. De l'origine républicaine de la rémunération, p. 6. — III. Propositions parlementaires tendant à attribuer une indemnité aux membres du Conseil général et de la commission départementale, p. 7. — IV. Arguments invoqués par les rétributionnistes, p. 11. — V. La jurisprudence du Conseil d'Etat, p. 12. — VI. La pratique des Conseils généraux, p. 16. — VII. Solutions proposées, p. 16.

INDEMNITÉS DUES AUX ÉMIGRANTS, p. 273.

INDÉPENDANCE DES POUVOIRS p. 45.

INSAISISSABILITÉ DES BIENS DE L'ÉTAT, p. 269, n. 2.

INSTITUTIONS ET DROIT MALGACHES (Essai sur les). — Compte rendu par M. A. Girault, p. 146.

ITALIE (Chronique politique, par M. Zanichelli). — 1. Le Parlement et le ministère Pelloux au commencement de l'année 1899, p. 311. — 2. Question de l'amnistie, p. 313. — 3. La conférence internationale pour la paix et le Vatican, p. 313. — 4. L'accord commercial entre l'Italie et la France, p. 313. — 5. Le voyage royal en Sardaigne, p. 314. — 6. La question chinoise et la crise ministérielle, p. 314. — 7. Second ministère Pelloux. M. Sonnino, p. 315. — 8. Démission de M. Zanardelli, président de la Chambre, p. 317. — 9. Irritation de l'extrême gauche contre le ministère. Tumultes parlementaires, p. 317. — 10. Déclarations de M. Visconti Venosta sur la politique extérieure, p. 318. — 11. Obstruction de l'extrême gauche contre les mesures politiques. Excès du parti socialiste. Lacunes du règlement de la Chambre, p. 318. — 12. Décret-loi relatif aux mesures politiques. Clôture de la session, p. 320. — 13. Elections partielles administratives. Les partis populaires, p. 321. — 14. Tranquillité du pays pendant l'été, p. 322. — 15. Procès motivé par le renversement des urnes à la Chambre des députés, p. 322. — 16. Discours des chefs de l'opposition, p. 324. — 17. Ouverture de la nouvelle session parlementaire. Discours du trône, p. 324. — 18. Election de M. Colombo à la présidence de la Chambre, p. 325. — 19. Présentation du décret-loi, p. 326. — 20. Recherche des assassins du commandeur Notarbatolo. Accusations portées contre un député, p. 326. — 21. Déposition du général Mirri ministre de la guerre dans le procès. Sa démission, p. 328. — 22. Question de la marine de guerre, p. 329. — 23. Question de l'armement de l'armée, p. 329. — 24. Critiques adressées au ministère de l'instruction publique, p. 330. — 25. M. Pelloux et son administration de l'intérieur. M. Bonassi au ministère de grâce et de justice, p. 330. — 26. Situation réciproque de la majorité et de l'opposition, p. 331.

JUGE ORDINAIRE (Notion du), p. 459.

JURIDICTIONS MILITAIRES DE JUGEMENT EN ALLEMAGNE, p. 228.

JURY (Rôle du) dans la procédure criminelle, p. 283.

JUSTICE ADMINISTRATIVE (Divers types de), p. 35.

JUSTICE CIVILE ET COMMERCIALE EN 1987, p. 176.

JUSTICE MILITAIRE. — V. Tribunaux militaires en Allemagne.

JUSTICE RETENUE, p. 58.

KRIEGSGERICHTE, p. 230.

LIBERTÉ DE LA PAROLE (Pays-Bas), p. 141.

LIBERTÉ DES CULTES SOUS LA CONVENTION, p. 157.

LIGUE NATIONALE DES PRODUCTEURS EN ESPAGNE, p. 124.

LIMITATION DES ARMEMENTS (Proposition russe de), p. 547.

LIQUIDATION DE LA DETTE ESPAGNOLE, p. 129.

LIQUIDATION DES DETTES DE L'ETAT, p. 252, 255, 269, 271, 441, 480.

LOIS MILITAIRES AUX PAYS-BAS, p. 137.

LOI DE RÉPRESSION, p. 287.

LOUBET (Election de M.) p. 438.

LUTTES ÉLECTORALES EN BELGIQUE, p. 417.

MADAGASCAR (Question de), p. 544.

MAFFIA, p. 326, 327.

MAINMORTE (Taxe de), p. 508, 511.

MARCHÉS DE FOURNITURES, p. 476 n. 1, 486.

MARINE DE GUERRE ITALIENNE, p. 329.

MARINE MARCHANDE AUX ETATS-UNIS, p. 445.

MER TERRITORIALE, p. 139.

MESURES POLITIQUES (Italie), p. 318, 320.

MINES (Pays-Bas), p. 141.

MINISTÈRE PELLOUX, p. 311, 315.

MINISTRE-JUGE (Doctrine du), p. 253, 444, 484, 485.

MONTESQUIEU ET LES CONSIDÉRATIONS SUR LA GRANDEUR DES ROMAINS, par H. Barckhausen. — I. Ce que les papiers de Montesquieu peuvent nous enseigner sur les considérations, p. 18. — II. Indications des documents à utiliser, p. 19. — III. Changements que Montesquieu fit ou songea à faire à son œuvre, p. 22. — IV. Les considérations sont la démonstration, par l'histoire romaine, de la folie des grandes conquêtes, p. 26.

OBSTRUCTION PARLEMENTAIRE EN ITALIE, p. 318.

ORDONNANCEMENT PRÉALABLE DES DÉPENSES, p. 106.

PAPE, p. 137.

PARTIS POLITIQUES, p. 352, 398.

PARTIS POLITIQUES EN BELGIQUE, p. 389, 418.

PARTIS POLITIQUES EN ESPAGNE, p. 120.

PARTIS POPULAIRES EN ITALIE, p. 321.

PAYS-BAS (Chronique politique : 20 septembre 1898-16 septembre 1899, par M. H. Verkouteren). — 1. Conférence de la paix, p. 135. — 2. Lois militaires, p. 137. — 3. Relations avec l'étranger, p. 139. — 4. Finances, p. 139. — 5. Colonies, p. 140. — 6. Liberté de la parole, p. 141. — 7. Travaux publics, p. 142. — 8. Mesures sociales, p. 143. — 9. Communications, p. 143. — 10. Ministère, p. 144. — 11. Partis politiques, p. 145.

PENSIONS CIVILES (Pays-Bas), p. 140.

PENSIONS DE RETRAITES (Concession et liquidation de), p. 452.

PERSONNALITÉ MORALE, p. 554.

PERSONNES SOCIALES (La doctrine des), d'après des publications récentes, par A. POSADA. — Le problème de la personnalité, p. 65. — I. Les travaux de MM. Giner, Michoud et Mestre sur les personnes morales ou sociales, p. 68. — Idées communes, p. 71. — Etudes particulières sur la personne sociale, p. 72. — II. Caractère sociologique du problème de la personne sociale, p. 73. — Doctrine de M. Michoud, p. 75. — Union désirée de la sociologie et de la philosophie du droit, p. 76. — Doctrine de M. Giner, p. 77. — III. Réalité des personnes sociales, p. 82. — Etat du problème, p. 82. — Arguments favorables à la réalité objective, p. 83. — L'être social p. 83. — Conditions de la personne sociale, p. 84. — Pluralité des personnes, p. 84. — Organisation, p. 85. — Conséquences du concept de la personne sociale, p. 86. — Sociétés diverses : totales et spéciales, p. 87. — L'Etat et la personne sociale, p. 89. — IV. La responsabilité pénale des personnes morales d'après M. Mestre, p. 90. — Si la collectivité peut délinquer, p. 91. — Termes du problème, p. 94.

PHARES AUX ÉTATS-UNIS, p. 445.

POLDER, p. 143.

POLICE DES SERVICES PUBLICS, p. 275, 493.

POPULATION FLOTTANTE AU POINT DE VUE DE L'IMPOT MOBILIER, p. 115.

POSTE AUX LETTRES (Pays-Bas), p. 145.

POURSUITES CRIMINELLES (Reprise de), p. 283.

POUVOIR. — Double sens de ce mot, p. 63.

POUVOIR EXÉCUTIF, p. 50.

POUVOIR JUDICIAIRE. — Son existence, p. 34. — Ses éléments constitutifs, p. 38. — Sa raison d'être, p. 40. — V. *Séparation des pouvoirs.*

POUVOIR JURIDICTIONNEL DES REPRÉSENTANTS DE L'ADMINISTRATION ACTIVE, p. 256. V. Ministre juge.

PRÉLIMINAIRE DE CONCILIATION, p. 488.

PROCÉDURE DES TRIBUNAUX MILITAIRES ALLEMANDS, p. 232.

PRÉSIDENT D'ASSEMBLÉE POLITIQUE (Rôle extra-présidentiel d'un), p. 536.

PROCÈS-VERBAUX (Foi due aux) des contributions indirectes et de l'octroi), p. 115, 119.

PROTECTORAT CATHOLIQUE DE LA FRANCE EN ORIENT, p. 549.

PROVOCATION AU CRIME D'ATTENTAT, p. 284.

PUBLICITÉ SUR LES BOITES D'ALLUMETTES, p. 112.

QUESTION CHINOISE (LA) ET LA CRISE MINISTÉRIELLE EN ITALIE, p. 315.

QUESTION FINLANDAISE (LA), par F. Moreau, p. 193, 225.

QUORUM, p. 404.

RECOURS (Distinction entre les) d'après la compétence, p. 438 n. 2.

RECOURS HIÉRARCHIQUE, p. 273, 142, 444, 470, 502.

RECOURS POUR EXCÈS DE POUVOIR, p. 244, n. 1.

RECOUVREMENT DES IMPOTS AUX ETATS-UNIS, p. 444.

RÉGIE, p. 510. — V. Chronique fiscale et financière (II).

RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE ITALIENNE, p. 318.

REICHSMILITARGERICHT, p. 228, 230.

RÉIMPOSITION DES DÉGRÈVEMENTS, p. 112.

RENVERSEMENT DES URNES A LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ITALIENNE, p. 322.

REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS, p. 161, 172.

REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE, p. 161, 172.

RÉSISTANCE (Droit de) A L'AUTORITÉ, p. 167.

LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE EN BELGIQUE, par M. L. Dupriez, p. 385. — 1. Comment la R. P. s'est imposée au Parlement belge, p. 386. — L'association réformiste, p. 386. — Le projet de M. Beernaert, p. 387. — La loi communale de 1895, p. 388. — Le projet de scrutin uninominal, p. 389. — Le projet du ministère Van den Peereboom, p. 391. — 2. Le projet de R. P. présenté par le ministère de Smet de Naeyer et les idées qui l'ont inspiré, p. 392. — Maintien des circonscriptions, p. 393. — Application du système d'Hondt, p. 395. — Vote uninominal, p. 395. — Répartition des suffrages entre les candidats suivant un ordre dévolutif, p, 396. — Candidats suppléants, p. 400. — Discussion et vote du projet par les Chambres, p. 401. — 3. Mécanisme pratique de la nouvelle loi, p. 405. — opérations préliminaires, p. 406. — Scrutin, p. 407. — Dépouillement, p. 409. — Opérations du bureau principal, p. 409. — Application aisée de la loi, p. 415. — 4. Les effets produits par la R. P. sur la répartition des sièges, p. 416 ; — sur les luttes électorales, p. 417 ; — sur la constitution des partis, p. 418 ; — sur la force du gouvernement, p. 419. — Sur le recrutement du personnel parlementaire, p. 420. — *Annexes.* — 1. Bibliographie, p. 422. — 2. Texte de la loi, tableau de répartition des sièges et instruction à l'électeur, p. 424. — 3. Fac-similé du bulletin de vote, p. 441, — 4. Tableaux de dépouillement : *a*) tableau inséré au procès-verbal, — *b*) tableau des votes nominatifs, — *c*) tableau transmis au bureau principal, p. 425.

RESPONSABILITÉ DES PERSONNES MORALES, p. 90.

SALINS, SALINES ET MARAIS SALANTS (Régime des), p. 114.

SARDAIGNE (Le voyage royal en) p. 314.

SCRUTIN (Opérations du) en Belgique, p. 407.

SÉNAT. Droit de contrôle, p. 136. — V. Droit d'amendement.

SÉPARATION DES POUVOIRS ET SÉPARATION DES FONCTIONS, par M. Artur. — 8. Y a-t-il deux ou trois « pouvoirs », p. 46. — Quel sens on donne au mot « pouvoir » quand on parle de « séparation des pouvoirs » p. 63. — 9. Ce que l'on entend parfois par « fonctions » et « séparation des fonctions », p. 236. — 10. A quelles conditions y a-t-il contentieux administratif ? p. 246. — 11. A quoi peut on reconnaître qu'un administrateur exerce un pouvoir de juridiction ? Applications pratiques de notre distinction entre la fonction de juger et la fonction d'administrer, p. 252. — 12. Que la nécessité d'une décision ministérielle ou administrative préalable aux recours devant le Conseil d'Etat est une appli-

cation persistante du ministre-juge, p. 436. — 13. Loi du 17 juillet 1900, p. 495. — 14. Rectification au précédent article, p. 499.

SILENCE DU MINISTRE, p. 441.

SOUVERAINETÉ NATIONALE, p. 54.

SUPPLÉANTS (Candidats), p. 400. — V. Représentation proportionnelle en Belgique.

TABACS, p. 118. — V. Fraude.

TAXE SUR LES BIENS DES ASSOCIATIONS, p. 511. — V. Mainmorte.

TERRE-NEUVE (Question de), p. 542.

TRAITÉ DE COMMERCE FRANCO-ITALIEN, p. 533.

TRAITEMENTS ET RETRAITES DES FONCTIONNAIRES, p. 109.

TRÉSOR (Garanties du), p. 512. — V. Chronique et financière (II).

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS (Evolution des), p. 241 n. 1.

TRIBUNAUX MILITAIRES EN ALLEMAGNE, par H. Rehm, (trad. A. Mestre). — I. Compétence des tribunaux militaires, p. 226. — II. Leur constitution : Du *Gerichtsherr* et de ses auxiliaires, p. 227. — Des juridictions de jugement, p. 229. — III. Procédure : 1° Procédure ordinaire, des traits distinctifs de la procédure militaire, p. 232. — 2° Procédures extraordinaires, p. 234. — 3° Des cas de reprise de la procédure, p. 235.

UNION DES PARTIS POPULAIRES EN ITALIE, p. 321.

VEREINBARUNG, p. 559 n. 2.

VIOLATION DE DROIT, p. 246. — V. Contentieux administratif.

VOTATION (Système de) en Belgique, p. 407.

VOTE PLURAL, p. 171, 172.

VOTE UNINOMINAL, p. 395. V. Représentation proportionnelle en Belgique.

VOTES DE LISTE, p. 399.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur (Univ. Mc. Gill, à Montreal) ; P. Lafontaine (Univ. Laval, à Montréal) ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark. — E. Holsoe, doct. en droit.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida (Univ. de Grenade) ; de Bustamente, Cespédès, Carbonell y Ruiz (Univ. de la Havane) ; Carbonell y Ruiz (Ramon I), dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa, (Univ. de Madrid) ; Buylla, Posada, Sela (Univ. d'Oviedo) ; Dorado, Gil y Robles (Univ. de Salamanque) ; M. Altamira, secrét. du musée pédagogique de Madrid ; Selva, doct. en dr., official au Conseil d'Etat ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney (Univ. du Texas, à Austin) ; Adams (Univ. John Hopkins, à Baltimore) ; Bushnell-Hart, J.-B. Thayer, Taussig (Univ. Harvard, à Cambridge) ; Baldwin (Univ. de Yale, à New-Haven) ; Blackmar (Univ. du Kansas, à Lawrence) ; W. W. Willoughby (Univ. de Leland Stanford, à Palo Alto, Californie) ; Woodrow-Wilson (College of New Jersey, à Princeton) ; Cohn (Columbia-College, à New-York) ; Falkner, Robinson, Thorpe (Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie) ; G. Wilson (Univ. de Brown, à Providence) ; James (Univ. de Chicago) ; Clark, Ross, (Univ. de Stanford, à San-Francisco) ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos (Univ. d'Athènes).

Hollande : MM. les prof. de Hartog (Univ. d'Amsterdam) ; van der Lith, Oppenheim (Univ. de Leyde) ; de Louter (Univ. d'Utrecht) ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseill d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi (Univ. de Bologne) ; Palumbo, Ranelletti (Univ. de Camerino) ; Sitta (Univ. de Ferrare) ; Dalla Volta (Inst. des sciences sociales de Florence) ; Bigliati, Demurtas Zichina, Grasso, Wautrain Cavagnar. (Univ. de Gênes) ; Macr (Univ. de Messine) ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto (Univ. de Naples) ; Loria, Morelli (Univ. de Padoue) ; Orlando, Schiattarella (Univ. de Palerme) ; Tommassini (Univ. de Parme) ; Longo, Minguzzi (Univ. de Pavie) ; Miceli, (Univ. de Pérouse) ; Anzilotti (Univ. de Pise) ; Leporini, Zanichelli (Univ. de Sienne) ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca (Univ. de Turin) ; Gramantieri (Université d'Urbino).

Japon : MM. les prof. Y. Hosumi, Revon (Univ. de Tokio).

Monaco. — M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norwège : M. le professeur Morgenstierne (Univ. de Christiania).

Portugal: MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa (Univ. de Coïmbre).

Roumanie : Mme Bilcesco-Alimanestiano, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Ursianu (Univ. de Bucarest).

Russie : MM. les prof. comte Kamarowski, Tarasov (Univ. de Moscou) ; Ivanowski, de Rennenkampf (Univ. d'Odessa) ; Vedrov (Univ. de Saint-Pétersbourg) ; Sigel (Univ. de Varsovie) ; Issaiev (lyc. impér. de Saint-Pétersbourg) ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton (Univ. de Lund).

Suisse : M. Droz, anc. prés. de la Confédération ; MM. les prof. Hilty, Rossel (Univ. de Berne) ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Fléchère ; M. Combothecra (Univ. de Genève) ; Berney (Univ. de Lausanne).

Turquie : MM. Bardaut, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiadès, avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : Joseph DELPECH, chargé de conférences à la Faculté de droit de Paris.

LA REVUE

du Droit public et de la Science politique

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

Paraît tous les deux mois par fascicules grand in-8° de 192 pages

ELLE COMPREND DANS CHAQUE NUMÉRO :

1° des **articles de fond** sur les principaux problèmes de l'organisation politique et constitutionnelle, de la législation sociale, du droit international public, du droit administratif, de la législation coloniale, de la science financière et de l'organisation judiciaire ;

2° des **chroniques spéciales** : constitutionnelle et parlementaire; fiscale et financière ; internationale ; pénitentiaire ; coloniale ; de l'enseignement ; judiciaire ;

3° des **chroniques politiques et législatives**, pour la France et les pays étrangers ;

4° des **analyses** et **comptes rendus** critiques des ouvrages touchant au droit public et la science politique ;

5° une **revue des Périodiques**, donnant un résumé très détaillé des principaux articles parus dans les *Périodiques* du monde entier ;

6° des **variétés** : notes, observations documents, faits, rentrant dans son programme ;

7° l'indication dans un ordre méthodique et l'analyse de tous les **actes et documents officiels** d'intérêt général (*Lois décrets, arrêtés, circulaires, rapports*, etc.)

8° l'indication des **travaux parlementaires** (questions, interpellations, motions, résolutions, projets et propositions de lois) ;

9° un **bulletin bibliographique** complétant la 4e partie de la *Revue* et consacré à tous les ouvrages qui méritent d'être signalés ;

10° des **notices biographiques et bibliographiques** sur les auteurs qui collaborent à l'œuvre de la *Revue*.

S'ADRESSER POUR LA RÉDACTION ET L'ADMINISTRATION

20, Rue Soufflot, PARIS

Le bureau de la rédaction est ouvert le vendredi de 10 h. 1/2 à midi

ABONNEMENT ANNUEL :

France..... ..... **20** fr. | Union postale..... **22 fr. 50**

La Livraison.. .... **3 fr. 50**

Bibliothèque de Jurisprudence Civile contemporaine

I

MÉTHODE D'INTERPRÉTATION

et Sources en Droit privé positif

ESSAI CRITIQUE, par **François GENY**, professeur de droit civil à l'Université de Dijon

Précédé d'une Préface de **M. Raymond SALEILLES**, profr de droit civil à l'Université de Paris

Un volume in-8° raisin..... **10** fr.

II

ÉTUDES DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ

Par **Étienne BARTIN**, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Lyon

Un volume grand in-8°..... **4** fr.

Laval. — Imprimerie parisienne L. BARNÉOUD & Cie

HARVARD LAW LIBRARY
3 2044 038 573 465